

27. Januar 2003

Aus Politik und Zeitgeschichte

B 5/2003



Herausgegeben von
der Bundeszentrale
für politische Bildung
Berliner Freiheit 7
53111 Bonn.

Redaktion:
Dr. Klaus W. Wippermann
(verantwortlich)
Dr. Katharina Belwe
Dr. Ludwig Watzal
Hans G. Bauer
Redaktion dieser Ausgabe:
Nicole Maschler

Internet:
www.das-parlament.de
E-Mail: apuz@bpb.de

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung Das Parlament
Saar-Blies-Gewerbepark / In der Lach 8,
66271 Kleinblittersdorf-Hanweiler,
Telefon (0 68 05) 61 54 39,
Fax (0 68 05) 61 54 40,
E-Mail: parlament@sdv-saar.de,
nimmt entgegen:

- Nachforderungen der Beilage Aus Politik und Zeitgeschichte
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung Das Parlament einschließlich Beilage zum Preis von Euro 9,57 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis Euro 34,90 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von Euro 3,58 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

ISSN 0479-611 X

Editorial

■ „Seit mehr als einem halben Jahrhundert arbeiten wir Hand in Hand. Zwischen uns ist die Aussöhnung abgeschlossen“, so beschrieb Frankreichs Präsident Jacques Chirac im Juni 2000 bei seinem Staatsbesuch in Berlin das Verhältnis zu Deutschland. Diese Feststellung beinhaltete zugleich eine Frage: Wie soll die gemeinsame Zukunft aussehen? Eine überzeugende Antwort haben die Partner bisher nicht gefunden.

■ Seit dem Abschluss des Elysée-Vertrages 1963 vermochten beide Länder ein engmaschiges institutionelles Netz zu knüpfen: vor allem in der Außen- und Sicherheitspolitik, auf wirtschaftlicher Ebene, im Erziehungs- und Jugendbereich. Diese Kooperation im bilateralen Rahmen hat sich zum Modus und Regelungsmechanismus auch für die europäischen Herausforderungen entwickelt, betont *Brigitte Sauzay* in ihrem Essay.

■ Doch nach dem weltpolitischen Umbruch 1989/90 mussten Deutschland und Frankreich ihr Verhältnis neu justieren. Dieser Herausforderung sind die Partner lange Zeit ausgewichen, meinen *Peter A. Zervakis* und *Sébastien von Gossler.* Zwar gab es in den vergangenen Monaten Überlegungen, den Vertrag – und mit ihm die bilateralen Beziehungen – auf eine neue Grundlage zu stellen, diese Idee wurde aber wieder fallen gelassen. Ohnehin seien es stets konkrete und vor allem unumstrittene Projekte gewesen, die den Partnerschaftsvertrag in der Vergangenheit mit Leben gefüllt hätten, so die Autoren.

■ Gerade an solchen gemeinsamen Vorhaben scheint es den Regierungen in Paris und Berlin aber derzeit zu fehlen. Bilaterale Initiativen dienten *Ulrike Guérot* zufolge in den vergangenen Jahren meist vor allem dazu, dem Partner bei der Durchsetzung seiner Interessen gegenüber Brüssel zur Seite zu springen. Nationale Egoismen überlagerten oftmals europäische Visionen. Die bisher wenig konkrete Debatte um den künftigen Charakter der EU und die Reform der Gemeinschaftspolitiken zeuge letztlich von der Ratlosigkeit der deutsch-französischen Akteure.

■ Unterschiedliche Vorstellungen von der Rolle der USA in Europa und der Legitimität militärischer Macht verhinderten bislang auch gemeinsame Konzepte in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik, stellt *Michael Meimeth* fest. Während Frankreich seine Streitkräfte für den weltweiten Einsatz ausrüste, zeige sich Deutschland gegenüber militärischem Krisenmanagement zurückhaltend. Ein weiter gehender Souveränitätsverzicht in diesem sensiblen Politikbereich werde sich daher auf absehbare Zeit in beiden Ländern nicht durchsetzen lassen.

■ Je tiefer Europapolitik in tradierte nationale Strukturen und Besitzstände eingreift, desto wichtiger wird die innenpolitische Rückkopplung europäischer Entscheidungen. Doch während sich die politischen Eliten in Deutschland – in der Tradition der Selbsteinbindung in die westeuropäisch-atlantischen Strukturen – stark mit der EU identifizieren, zeigen sie sich in Frankreich weniger integrationsfreudig. Dabei, so *Joachim Schild*, werde das europäische Projekt von der Mehrheit der Franzosen durchaus befürwortet.

■ Auch wenn der Dialog der Bürger nur in begrenztem Maße eine Vorreiterrolle für die politische Zusammenarbeit spiele, könnten die Regierungen in Paris und Berlin doch von dieser Dynamik profitieren, glaubt *Hartmut Kaelble.* Seit 1945 hätten sich die Gesellschaften beider Länder gleichermaßen verändert und dabei auf vielen Feldern Interessengemeinschaften im europäischen Rahmen entwickelt. Dies ermögliche es Deutschland und Frankreich, Konflikte abzumildern und gemeinsam über Fragen und Probleme der Zukunft zu entscheiden.

Nicole Maschler ■

Bernd Klees

Wirtschaftsethik der Globalität

Wirtschaft ist wichtig; sie ist sogar sehr wichtig – aber sie ist nicht alles. Sie muss eingebettet sein in eine lebendige, tragfähige Kultur, die erst deren Wachsen und Gedeihen ermöglicht. Diese Erkenntnis scheint offensichtlich verloren gegangen zu sein. Dies gilt erst recht in Zeiten der sich vehement vollziehenden Globalisierung, die alle Fesseln – die inneren und die äußeren – zu sprengen scheint. Welthandel gab es zwar schon in geschichtlich frühen Zeiten, doch die gewaltigen Entwicklungen im Bereich der Informationstechnologien, durch die fast auf jedem Punkt der Erde Wirtschaftsträger in Echtzeit handeln können, haben eine neue Situation entstehen lassen, die bedrängende Fragen aufwirft.

Wird Gerechtigkeit, zumal im Bereich der Weltwirtschaft, damit zu einer hohlen Phrase, unterhöhlt durch verdeckt eingebrachte Interessen der verschiedensten gesellschaftlichen Machtträger, die auch den unvoreingenommenen, freien Blick einzuschränken drohen? Wächst parallel zu den explosionsartig anschwellenden Problemen auch der blinde Fleck in unserer Art zu sehen? Die Problematik des zunehmenden Sinnentzuges kann am Beispiel des im besten Sinne des Wortes *fragwürdigen* Verhältnisses von Wirtschaft und Ethik verdeutlicht werden.

Ist Wirtschaftsethik ein Begriff, der sich zwanglos zu einer Einheit fügen lässt und die unterschiedlichen Prinzipien vereinigt, oder ist er ein gewaltsam zusammengepresster Begriff, der mit elementarer Wucht und hoher Zentrifugalkraft auseinander strebt und nur mit äußerster Mühe zusammengehalten werden kann?

Wirtschaftsethische Fragestellungen im weiteren Sinne können auf drei Ebenen formuliert und erörtert werden: *Erstens* auf der *Mikroebene* (Individualethik), also die Handlungen und Einstellungen von Einzelnen (Mitarbeitern, Führungskräften) betreffend; *zweitens* auf der *Mesoebene* (Unternehmensethik), Handlungen von Organisationen (Unternehmen, Konzerne) gegenüber Mitarbeitern, Kunden, Zulieferern, Banken, Aktionären, dem Staat, der Umwelt und der Öffentlichkeit erörternd; *drittens* auf der *Makroebene* (Wirtschaftsethik im engeren Sinne), bei der Handlungsweisen der Gesamtheit der wirtschaftlichen Akteure auf nationaler Ebene (Wirtschaftsethik), supranationaler Ebene (Wirtschaftsethik der EU) und/oder internationaler Ebene (Weltwirtschaftsethik oder Wirtschaftsethik der Globalität) diskutiert und moralisch bewertet werden.

Zunehmende ökonomische Verwerfungen, Auflösung der sozialen Symmetrie, die Bedrohung der ökologischen Grundlagen unseres Lebens und Überlebens, die unabweisbare Belastung zukünftiger Generationen, der sich abzeichnende molekularbiologische Eingriff in das bisher Unantastbare – all dies wirft Fragen auf, die eine tiefe Ratlosigkeit spüren lassen. Verstärkt wird dies noch durch das Bekanntwerden von Bilanzfälschungen größten Ausmaßes, wie etwas die Fälle Enron und Worldcom in den USA anschaulich belegen. Wenn zunehmende Profitgier und betrügerische Zockermentalität selbst in angeblich seriösen Weltunternehmen um sich greifen, sind ehemals als sicher geglaubte Grenzen überschritten.

Botho Strauß weist zu Recht darauf hin, dass wir nicht nur ökonomisch, sondern auch sittlich weit über unsere Verhältnisse leben. Neben Bioethik und Umweltethik ist nun auch die Wirtschaftsethik als Teil einer sich verflüchtigenden Sozialethik mehr und mehr in den Vordergrund der Diskussion getreten.

Nicht wenige sehen in der eher künstlichen Beziehung zwischen *Wirtschaft* und *Ethik* einen unaufhebbaren Selbstwiderspruch, eine Art schwarzen Schimmel. So äußerte sich etwa George Soros dahin gehend, dass Märkte nun einmal von Grund auf unmoralisch seien, Leute mit Skrupeln hätten in diesem Umfeld keine Chancen. Auch ein Manager eines global agierenden Unternehmens artikulierte sich auf einer vom Theologen Hans Küng geleiteten Tagung dahingehend kurz und bündig: *„In unserem Unternehmen ist das Wort Ehtik verboten."* Sollten solche Haltungen vielfach zutreffen, wäre Wirtschaft unter den gegebenen Bedingungen ethischem Denken und dessen Fragestellungen gegenüber hermetisch abgeriegelt. Andererseits sollten auch die pragmatischen Möglichkeiten eines Gegensteuerns realistisch eingeschätzt werden. Um ein Wort des zu Unrecht vergessenen Wissenschaftssoziologen Friedrich Wagner abzuwandeln: *Die schönsten Absichten eines Ethikers rechtfertigen seine Ethik nicht, wenn er seine Verantwortung seinem Wunschdenken opfert, was oft gefährlicher ist als unverhüllte Verbrechen.*

Der Begriff des *Nutzens* ist sowohl für die Ökonomie als auch für die Theorie rationaler Entscheidung von grundlegender Bedeutung und findet in der Figur des *Homo oeconomicus* seine Entsprechung und Widerspiegelung. Die dem entsprechende philosophische Lehre ist die des *Utilitarismus*, die vom Anspruch her das höchstmögliche Glück der höchstmöglichen Zahl von Individuen zum Ziele hat. Der Homo oeconomicus ist Nutzenmaximierer. Das ihm zugrunde liegende Rationalprinzip ist das ökonomische Gewinnprinzip, in der Regel – aber nicht zwingend – mit der Gewinnmaximierungsregel identisch. Bestimmend hierbei sind die Begriffe der *Effizienz* (= geringstmöglicher Mitteleinsatz) und der *Effektivität* (= höchstmögliche Zielerreichung bzw. -genauigkeit). Dem entspricht die MiniMax-Theorie, die bei minimalem Einsatz maximalen Erfolg verspricht.

Freilich waren und sind die Zielsetzungen des Homo oeconomicus schon immer berechtigter Kritik unterworfen gewesen: Der Mensch war und ist trotz aller Beschönigungen kein rein rational geleitetes Wesen. Der mit dem diesjährigen Nobelpreis für Wirtschaft ausgezeichnete Daniel Kahnemann hat eindrucksvoll durch seine verhaltenspsychologischen Forschungen nachgewiesen, dass der Mensch selbst im Wirtschaftsleben mitnichten ein rationales Wesen ist; daher wird aus dem Homo oeconomicus im Lichte alter Weisheiten und neuerer Forschungen wieder der vielfältig irrende, die Informationen nicht zureichend verarbeitende, in manchen Fällen aber auch altruistisch handelnde und sich selbst häufig täuschende Mensch, der *Homo irrationalis*. Gleichwohl drängen die Wirtschaftssubjekte von ihrer Zielvorstellung her – bei Strafe des Untergangs in einer Wettbewerbsgesellschaft – nach stetiger Gewinnmaximierung.

Ethisch angeleitetes Handeln hat hingegen grundlegend andere Prinzipien: Es ist an den Kategorien von Gut und Böse orientiert. Dies setzt einen Wertekanon voraus. Peter Koslowski hat für den Bereich der Wirtschaft das Konstrukt der *Ethischen Ökonomie* entwickelt, während Karl Lohmann von einer *Ökonomischen Ethik* ausgeht. So unterschiedlich auch beide vom Ausgangspunkt her sind, einig sind sie sich, dass Ethik auch im Wirtschaftsleben eine zentrale Bedeutung hat und haben muss. Doch ist dies nicht unbestritten. Schon der Soziologe Niklas Luhmann hatte vor nahezu zehn Jahren ausgeführt, dass die Wirtschaftsethik in Wahrheit ein großes Geheimnis in sich trage, das sie vor der Öffentlichkeit verbergen müsse – das Geheimnis nämlich, dass sie nicht existiere. Wolfgang Kersting macht dies unmittelbar einprägsam deutlich:

„Das besondere Interesse der Ethiker gilt den modernen Wilden, den Barbaren vom Stamm des homo oeconomicus. Sie sollen zivilisiert werden, ihnen sollen Sitte und Anstand beigebracht werden. Vertreter dieser Gattung trifft man nicht nur in der Wirtschaft, sondern in allen Bereichen der Gesellschaft und Politik, in denen sich Erfolgsuchende ihrer Konkurrenten erwehren müssen. Aber die Welt der Wirtschaft ist natürlich ihr Stammland, ihr Biotop. Daher wundert es nicht, dass die Ethik besonders hier großes missionarisches Engagement entfaltet. Aber der homo oeconomicus ist ethikresistent, nicht unbedingt als Privatmann, jedoch als Wirtschaftssubjekt. Ihm ins Gewissen zu reden ist verlorene Liebesmüh' und schadet überdies der Moral. Denn auch die Moral braucht Erfolgserlebnisse, um nicht an sich zu zweifeln. Daher sollte sie dorthin zurückkehren, wo sie hingehört: in den Alltag der Lebenswelt. Aber die Ethik ist hartnäckig. Sie ist davon überzeugt, dass sie in der Wirtschaft gebraucht wird. Sie folgt ihr auch auf dem Weg der Globalisierung und hat mittlerweile sogar die Gestalt einer Weltwirtschaftsethik angenommen . . . die ethische Qualität der Wirtschaft ist nicht davon abhängig, dass Kapitalisten in schöne Seelen verwandelt werden. Sie ist von einem institutionellen Rahmenwerk abhängig, das die Verfolgung der Einzelinteressen mit den grundlegenden Allgemeininteressen harmonisiert. Und sie ist von einer Politik abhängig, die so frei ist, diesem Rahmenwerk kompromisslos Geltung zu verschaffen. Die Waffen des Strafrechts sorgen für Gemeinwohldienlichkeit der Wirtschaft, nicht die appellative Bearbeitung des Gewissens der Wirtschaftssubjekte. Es ist erstaunlich, dass ausgerechnet die Wirtschaftsethik diese zentrale Einsicht der politischen Moderne vergessen hat."

Inwieweit jedoch eine institutionalisierte Wirtschaftsethik, die mit den Mittel des Strafrechts arbeiten soll, überhaupt noch (Sozial-)Ethik sein kann, ist allerdings fraglich. Dabei war in vergangenen Zeiten die Vorstellung, das Wirtschaften müsse nicht nur effizient, sondern auch gerecht sein, durchaus vorherrschend und zutreffend. Diese findet sich unter Bezugnahme auf Aristoteles sowohl in der christlichen Philosophie des Mittelalters als auch noch beim englischen Sozialphilosophen John Locke im 18. Jahrhundert.

Sind schon nationalstaatlich selbst bei einer gewachsenen und gefestigten Kultur wirtschaftsethische Ansätze unter den Vorbehalt rechnenden Denkens gesetzt, so wird dies bei den zunehmenden Prozessen der Globalisierung noch aus anderen Gründen fragwürdig. Denn welcher Kulturkreis bestimmt, welche Werte Vorrang haben sollen? Für multi- bzw. transnationale Konzerne ist dies ein nahezu unlösbares Problem.

Der Prozess der Globalisierung stellt sich vor allem als ein angloamerikanisches Projekt zur Beherrschung der Welt und ihrer Ressourcen dar, bei dem etwa zahlreiche Entwicklungsländer, darunter fast das gesamte Afrika, nahezu hoffnungslos ausgegrenzt sind. Die Aneignung des Öls, die Monopolisierung des Saatguts zur weltweiten Kontrolle der Lebensmittelproduktion oder die Fragen der Patentierung und Lizenzierung sind wichtige Pfeiler in diesem Bestreben. Auch unsere Konzerne beteiligen sich im Windschatten des Großen Bruders an der Neuaufteilung der Welt und ihrer Kontrolle. Was nun ist unter dem Begriff der Globalisierung zu verstehen?

Der Begriff der Globalisierung sollte nicht mit dem der zwischenstaatlichen Kooperation verwechselt werden, ebenso wenig mit dem unbestreitbaren Aufschwung der internationalen Beziehungen. „Inter-National“ kennzeichnet eben den Verkehr zwischen den nationalen Einheiten, nicht hingegen das Neue der Globalisierung. Die Nationalstaaten spielen in diesem Prozess eine immer geringere Rolle. Anders hingegen ist dies bei den weltweit ausgerichteten Unternehmen, die multi- oder transnational organisiert sein können. Multinational ist ein Unternehmen dann, wenn es weiterhin in einem Nationalstaat verwurzelt ist und in anderen Staaten (Zweig-)Niederlassungen oder Tochtergesellschaften hat, trans-national dann, wenn es kein festes Zentrum mehr in einem Nationalstaat hat und damit in eine andere Dimension übergleitet (Emergenz). Von daher werden bei Fortsetzung dieses Prozesses sowohl die Nationalstaaten als auch die Vereinten Nationen oder die Europäische Union ihre diesbezügliche bisherige bestimmende Rolle voraussichtlich verlieren, denn weltweit tätige Unternehmen haben schon heute einen größeren Einfluss als manche Staaten.

Der sich derzeit vollziehende „globale“ Austausch widerspiegelt genau diesen Prozess: Bei ihm stehen nicht mehr die nationalen Akteure im Mittelpunkt, sondern es findet die zunächst verpuppte Herausbildung eines oberhalb der Nationen angesiedelten, von diesen kaum noch direkt zu formenden, eben „global“ integrierten Austauschmechanismus statt, der in der eher unmerklichen Umformung multinationaler Unternehmen in transnationale Unternehmen seinen entsprechenden Ausdruck findet. Man kann dies als eine „Emanzipation“ der Unternehmen vom Nationalstaat sehen, vom demokratischen Standpunkt aus gar als eine Art Krebswucherung. Denn damit einher geht eine gewaltige Kräfteverschiebung, die alle Nationen – auch die starken Industrienationen des Westens – betreffen wird. Früher hatten Nationen Unternehmen; bald werden Konzerne über Staaten bestimmen. Schon vor einem Jahrzehnt wurde das Ende der nationalen Ökonomie und die künftige Irrelevanz der Unternehmens-Nationalität prognostiziert. Der sich in Konturen abzeichnende Weltmarkt dürfte alle nationalen Grenzen, Begrenzungen und auch die diesen Prozess störenden Gesetze zunächst unterspülen und dann gänzlich schleifen. Dies ist der Kern der Standortdebatte.

Weltwirtschaftsethik heute ist hingegen das Mäntelchen, mit der die wahren Absichten ökonomisch und politisch Mächtiger verschleiert und ein moralisches Handeln auf wirtschaftlichem Gebiet vorgetäuscht werden soll, das keine reale Entsprechung mehr hat. Institutionalisierte Weltwirtschaftsethik setzte einen Regelungsrahmen voraus, der nicht existiert; würde er existieren, müsste sich diese Form der Weltwirtschaftsethik denselben Argumenten stellen, wie sie schon hinsichtlich der nationalen Ebene dargestellt wurden. Damit ist freilich nicht ausgeschlossen, dass die für die Wirtschaftssubjekte handelnden Personen nicht innerhalb ihres Einflussbereiches individualethisch zu handeln in der Lage wären. Nur im Sinne einer Weltwirtschaftsethik halte ich dies nicht für möglich – denn es gibt sie nicht; nicht unter diesen sich weiter verschärfenden ökonomischen Bedingungen!

Die Unterscheidung von Individual- und Sozialethik beruht ohnehin auf dem neuzeitlichen Verkennen der umfassenden Bedeutung der praktischen Philosophie. Denn bei Platon und Aristoteles wurde der einzelne Mensch stets als Mitglied einer Sozietät verstanden. Die Trennung der beiden ethischen Bereiche hat sich zwar durchgesetzt, sollte aber wieder überwunden werden. Sozialethik beschäftigt sich wesensmäßig mit Fragen der Gerechtigkeit. Doch diese Frage verblasst zusehends und wird in unserem Wirtschafts-, Sozial- und Rechtssystem als verwirklicht angesehen – ob zu Recht, mag hier dahinstehen.

An die Stelle der Sozialethik tritt zunehmend eine Patchwork-Ethik, die sich jeder beliebig zusammenstellt; ein bisschen Konfuzianismus hier, ein wenig Buddhismus da, eine Prise abendländische Ethik dort. All dies gibt es in unserem ethischen Bauchladen. Dass man als schwacher Mensch Halt in einem gefestigten Milieu braucht, wie es die Sozialethik liefert(e), ist nur noch wenigen bekannt. Erlaubt ist, was gefällt und was Spaß macht. Dieser ethische Nihilismus verkleidet sich als situationsorientierte Individual„ethik“, spreizt sich gewaltig, hat aber nichts mehr zu sagen. Freilich äußert sich dieser Erosionsprozess nicht nur im Alltagsleben, sondern auch in Spezialethiken wie etwa der Bioethik, bei der der Schutz des Schwachen zunehmend in den Hintergrund tritt und

eigene mögliche sowie schleichend gesamtgesellschaftliche Interessen unbedingten Vorrang zu erstreben trachten.

In Anbetracht der labilen Weltwirtschaft, des drohenden Krieges der USA gegen den Irak und anderer gefährlicher, nur noch schwer oder kaum mehr zu kontrollierender Entwicklungen halte ich eine Destabilisierung der gegenwärtigen Verhältnisse mittelfristig durchaus für denkbar. Sowohl Botho Strauß als auch Hans Magnus Enzensberger – wenn auch jeweils von anderen Voraussetzungen ausgehend – sehen hinsichtlich der gegebenen und sich weiter verschärfenden Verhältnisse die Möglichkeit eines Bürgerkrieges auch in unserem Land. Deren Einschätzungen teile ich ausdrücklich. Doch darauf dürfte die Gefahr nicht beschränkt sein. Auch die Gefahr eines Weltwirtschaftskrieges ist nicht ausgeschlossen; in Anbetracht der weiter wachsenden Schuldenfalle droht indes entweder eine Hyperinflation oder eine deflationäre Depression – je nach den eingesetzten staatlichen Mitteln zur „Bekämpfung“ der Symptome der Krise. Vor diesen Bedrohungen wird uns keine Ethik, schon längst keine Weltwirtschaftsethik, schützen können. Weltweit wäre daher ein Ordnungsrahmen zu schaffen, der diese Gefahren ausschaltet oder doch zumindest minimiert. Mannigfache Demonstrationen von *Attac* und anderen schärfen dafür das öffentliche Bewusstsein; gelöst werden können die Probleme indes nur durch schonungslose Analyse und eine darauf beruhende geeignete Politik sowohl im nationalen als auch im internationalen Bereich.

Stefan A. Schirm

Politische Optionen für die Nutzung von Globalisierung

Ist der Staat machtlos gegenüber Globalisierung? Hat Globalisierung positive oder negative Auswirkungen auf den wirtschaftlichen Wohlstand? In der öffentlichen Debatte gehen die Ansichten zu diesen Fragen weit auseinander. Auch im Abschlussbericht der Enquete-Kommission des Bundestages zum Thema „Globalisierung der Weltwirtschaft" konnte wenig Gemeinsamkeit erreicht werden. Die Antworten blieben parteipolitisch geprägt, dem Mehrheitsvotum stehen mehrere Minderheitenvoten gegenüber: Auf der einen Seite wird vor der Macht großer Konzerne gewarnt, die den Spielraum von Staaten einengen würde. Auf der anderen Seite werden wachsender Wohlstand, stärkerer Wettbewerb und die Schaffung neuer Arbeitsplätze mit der Globalisierung verbunden.[1] Der Respekt vor der Arbeit der Wissenschaftler und Parlamentarier geht daher einher mit dem Eindruck, dass dieser Bericht zugleich detailliert Auskunft über die parteipolitischen Differenzen zum Thema gibt.[2] Dies ist ebenso legitim wie der Versuch von Gewerkschaften und Unternehmerverbänden, das Thema „Globalisierung" im Interesse ihrer jeweiligen Klientel politisch zu instrumentalisieren. Der Erkenntnisgewinn über den Charakter von Globalisierung bleibt dann allerdings um den Einfluss von Einzelinteressen auf die jeweilige Antwort geschmälert.

Die politikwissenschaftliche Diskussion über Globalisierung ist von zwei Positionen geprägt: Eine Gruppe von Autoren argumentiert, dass der Staat durch Globalisierung geschwächt sei, da seine Handlungsfähigkeit territorial beschränkt ist, während sich die Akteure der Globalisierung grenzüberschreitend bewegen und sich somit dem Zugriff des Staates heute leichter entziehen könnten. Susan Strange etwa konstatiert einen „Retreat of the State" und spricht transnationalen Unternehmen die Fähigkeit zu, in wachsendem Ausmaß eine „parallel authority alongside governments in matters of economic management" auszuüben. Kenichi Ohmae geht mit dem Titel seines Buches „The End of the Nation State" noch weiter und proklamiert die Selbstauflösung des Staates durch die Entwicklung regionaler Ökonomien. Michael Zürn zufolge ist der Staat aufgrund der „De-Nationalisierung" von Wirtschaft und Gesellschaft in seiner Zielerreichung defizitär geworden; Regieren sei „jenseits des Nationalstaates" nötig. Veränderungen in der Wirtschaftspolitik werden von Birgit Mahnkopf als Instrumentalisierung des Staates durch globale Marktkräfte interpretiert, die sich als „Entbündeln von Staatsaufgaben auch als Selbstentmachtung der Politik" beschreiben ließe.[3]

Allerdings hält eine Reihe von Autoren diese Thesen über die Wirkungen von Globalisierung für übertrieben und sieht den Staat nach wie vor politisch gestaltungsfähig. Robert Wade widerspricht dem Argument von der De-Nationalisierung der Ökonomie: „Reports of the death of the national economy are greatly exaggerated". Der „Economist" untermauert seine Beobachtung „Big Government is Still in Charge" mit einer Fülle von Belegen über weiterhin vorhandene staatliche Regulierungsfähigkeit und den ungeschmälerten Staatsanteil am Sozialprodukt, die keineswegs auf ein Ende des Nationalstaates hindeuten. Autoren wie Layna Mosley sehen den Staat zwar durch globale Finanzmärkte unter Druck gesetzt, stabilitäts- und weltmarktorientierte Politik zu betreiben, konstatieren aber Autonomie in anderen Bereichen wie etwa bei der Verwendung des Budgets. Linda Weiss schlussfolgert nach der Untersuchung einer Reihe von Fallstudien, dass Globalisierung staatliches Engagement für den gesellschaftlichen Wandel noch wichtiger gemacht und daher nationale Institutionen sogar gestärkt habe.[4] Insgesamt

1 Vgl. Marianne Heuwagen, Kommission warnt vor Macht großer Konzerne, in: Süddeutsche Zeitung vom 28. 6. 2002, S. 21; Deutscher Bundestag (Hrsg.), Schlussbericht der Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft", Opladen 2002.

2 Vgl. Nikolaus Piper, Globale Ideen, lokale Probleme, in: Süddeutsche Zeitung vom 28. 6. 2002, S. 21.

3 Vgl. Susan Strange, The Retreat of the State. The Diffusion of Power in the World Economy, Cambridge 1996, S. 65; Kenichi Ohmae, The End of the Nation State. The Rise of Regional Economies, New York 1995; Michael Zürn, Gesellschaftliche De-Nationalisierung und Regieren in der OECD-Welt, in: Beate Kohler-Koch (Hrsg.), Regieren in entgrenzten Räumen, Opladen 1998, S. 91; Birgit Mahnkopf, Probleme der Demokratie unter den Bedingungen ökonomischer Globalisierung und ökologischer Restriktionen, in: Michael Greven (Hrsg.), Demokratie – eine Kultur des Westens?, Opladen 1998, S. 66.

4 Vgl. Robert Wade, Globalization and its Limits. Reports of the Death of the National Economy are Greatly Exaggerated, in: Suzanne Berger/Ronald Dore (Hrsg.), National

betrachtet, ist die Art der Veränderung nationaler Politik im Forschungsstand umstritten, nicht aber die wachsende Integration nationaler Ökonomien in globale Märkte.

Empirisch stellt Globalisierung insofern eine neue Herausforderung an den Staat dar, als sie nationale Regierungen unter Druck setzt, ihre Politik den Gewinnerwartungen globaler Märkte anzupassen, um mobile Ressourcen im Land zu halten bzw. neue anzuziehen.[5] Damit verändert Globalisierung – als wachsender Anteil grenzüberschreitender Aktivitäten an der gesamten Wirtschaftsleistung – zunächst einmal nur die Rahmenbedingungen für staatliches Handeln und für private Interessen: Aufgrund der gestiegenen Mobilität von Kapital und Produktion sind Staaten und Unternehmen einem stärkeren Wettbewerb um Standortvorteile und Absatzmärkte ausgesetzt. Dies bedeutet aber nicht eine Schwächung des Staates *per se*: Selbst wenn der Staat an Einfluss auf transnationale Akteure verliert, muss dies keineswegs eine Schwächung des Staates in Hinblick auf grundlegende Staatsfunktionen wie die Sicherung ökonomischen Gemeinwohls bedeuten.

Für das Gemeinschaftsinteresse an ökonomischer Prosperität impliziert Globalisierung einen Wandel der Handlungsbedingungen für Regierungen durch eine Veränderung der Kosten und der Anreize für bestimmte wirtschaftspolitische Strategien. Der zum Machterhalt wichtige ökonomische Erfolg einer Regierung ist zunehmend auch von der Beteiligung des Landes an der Dynamik globalen Wirtschaftens abhängig. Binnenorientierte und interventionistische Politik erzielt hier suboptimale Resultate im Vergleich zu weltmarktorientierten Ansätzen, da sie den gestiegenen globalen Wettbewerb nicht berücksichtigt. Grundlegend zeigt sich dieser Zusammenhang darin, dass diejenigen Länder, die am stärksten in die Weltwirtschaft integriert sind, auch die wohlhabendsten sind – die Industrieländer. Im Gegenzug weist diejenige Staatengruppe geringes Wachstum und weniger Wohlstand auf, die sich nur wenig dem Welthandel geöffnet hat.[6] Wohlstand und Wachstum korrelieren positiv mit Offenheit gegenüber dem Weltmarkt.[7] Aus diesem Grund ist die verbreitete Opposition gegen Liberalisierungen besonders erklärungsbedürftig.

Welchen Einfluss hat Globalisierung auf staatliche Handlungsoptionen? Wie kann die Politik Globalisierung gestalten und nutzen? Das Kernargument dieses Beitrags ist, dass der Staat durch Globalisierung nicht geschwächt wird, sondern veränderten privaten Interessenlagen und politischen Rahmenbedingungen gegenübersteht, die bestimmte wirtschaftspolitische Optionen erleichtern und andere erschweren. Grundsätzlich wird hier argumentiert, dass Globalisierung eine Chance für Innovation und Wachstum bietet. Diese kann von Staat und Gesellschaft durch Liberalisierung genutzt werden und sollte auf nationaler Ebene durch Unterstützung für diejenigen begleitet werden, die sich dem Strukturwandel anpassen müssen.

Dieser Beitrag widmet sich den zentralen Aspekten weltwirtschaftlicher Globalisierung in sieben Schritten. Ziel ist es, auf der Grundlage des Forschungsstandes, theoretischer Konzepte und empirischer Belege differenzierende Antworten auf folgende Fragen zu geben: (1) Wie groß ist der Anpassungsdruck der Globalisierung? (2) Ist der Staat durch Globalisierung geschwächt? (3) Wie betrifft Globalisierung gesellschaftliche Interessengruppen? (4) Welche Vor- und Nachteile bringen außenwirtschaftliche Liberalisierungen? (5) Wie wirkt Globalisierung auf Entwicklungsländer? (6) Warum sind politische Institutionen wichtig? (7) Was kann Global Governance bei der Steuerung der Weltwirtschaft leisten?

I. Konvergenz versus Divergenz?

Weltwirtschaftliche Globalisierung besteht aus globalen Finanzmärkten, grenzüberschreitenden Direktinvestitionen in Produktion und aus internationalem Handel. Alle drei Bereiche verkörpern die zunehmende Mobilität und das gewachsene Volumen grenzüberschreitender ökonomischer Aktivitäten. „Global“ bedeutet aber nicht, dass der Prozess der Globalisierung tatsächlich alle Länder einschließt, sondern dass Kapital, Produktion und Handel alle Länder betreffen können und werden, wenn sie attraktive Bedingungen für transnational mobile Ressourcen bieten. Globalisierung ist genau genommen bisher überwiegend ein Phänomen der OECD-Welt, d. h. der Industrieländer und einiger Schwellenländer, die wie

Diversity and Global Capitalism, Ithaca N.Y. 1996, S. 60–97; The Invisible Hand. Big Government is Still in Charge – A Survey of the World Economy, in: The Economist vom 20. 9. 1997; Layna Mosley, Room to Move. International Financial Markets and National Welfare States, in: International Organization, 54 (2000) 4, S. 737–773; Linda Weiss, The Myth of the Powerless State, Ithaca N.Y. 1998.

5 Vgl. Stefan A. Schirm, Globale Märkte, nationale Politik und regionale Kooperation in Europa und den Amerikas, Baden-Baden 2001[2], S. 49–73.

6 Vgl. Globalization and its Critics – A Survey of Globalization, in: The Economist vom 29. 9. 2001, S. 10–15.

7 Vgl. Jeffrey Frankel, Globalization of the Economy, in: Joseph S. Nye/John D. Donahue (Hrsg.), Governance in a Globalizing World, Washington D. C. 2000, S. 58–67.

Mexiko und Südkorea im letzten Jahrzehnt in die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) aufgenommen wurden. Globale Märkte erstrecken sich aber zunehmend und potenziell auf alle Länder. Daher übt Globalisierung kompetitiven Druck auf Firmen und auf Staaten aus: Erstens müssen sich Firmen dem globalen Wettbewerb anpassen, wenn sie auf dem Weltmarkt konkurrieren wollen, in den ihre Heimatmärkte in wachsendem Ausmaß integriert sind. Zweitens konkurrieren aber auch Staaten zunehmend als Standorte für Investition und Produktion. Da Globalisierung den grenzüberschreitenden Abzug und Zufluss von Ressourcen erleichtert, steigen die Anreize für Regierungen, ihre Wirtschaftspolitik den Erwartungen globaler Märkte anzupassen, um an der Wachstumsdynamik globalen Wirtschaftens zu partizipieren.

Mit dem Ziel der Förderung des Wachstums haben Staaten diesen Globalisierungsprozess seit den siebziger Jahren durch die Liberalisierung von Handel und Kapitalverkehr gefördert. Seitdem konkurrieren sie zunehmend auf dem Weltmarkt der Standortvorteile. Die Frage ist nun, inwieweit der Wettbewerbsdruck der Globalisierung – gewollt oder ungewollt – zu einer Angleichung wirtschaftspolitischer Prämissen führt. Denn aus den skizzierten Wirkungen von Globalisierung folgt konsequenterweise die Konvergenz-These: Um die Wettbewerbsanreize des Weltmarktes zu nutzen, führen Regierungen marktliberale Reformen durch und nähern damit ihre Wirtschaftspolitiken auf ein ähnliches Muster hin an.[8] Tatsächlich lässt sich in vielen Industrieländern, aber auch in Schwellenländern, eine Tendenz zu mehr Marktwirtschaft und eine Schwächung interventionistischer Politik beobachten. In Europa leiteten beispielsweise Margaret Thatcher und François Mitterrand in den achtziger Jahren eine Abkehr von neokeynesianischen Rezepten ein, die von New Labour in Großbritannien und der Sozialistischen Partei Frankreichs heute fortgesetzt wird. In Lateinamerika war Mexiko der Vorreiter einer marktliberalen Reform der früheren Industrialisierung zur Substitution von Importen (ISI). Bei diesen Liberalisierungen erfüllt regionale Kooperation eine wichtige Rolle: Der Europäische Binnenmarkt wie das Nordamerikanische Freihandelsabkommen (NAFTA) fördern sowohl ökonomische Effizienz und Wachstum als auch die politische Stabilität mittels Reformen sowie durch multilaterale Absicherung und Selbstbindung der beteiligten Regierungen.[9]

Gleichzeitig scheint aber innerhalb der Tendenz zur Konvergenz um eine marktliberale Neuausrichtung von Politik auch ein erheblicher Spielraum für Divergenz zu bestehen. Vergleicht man etwa die Staaten Westeuropas, so lassen sich unschwer deutliche Unterschiede in der Arbeitsmarkt-, Steuer- wie Wohlfahrtspolitik ausmachen: Während Großbritannien liberal-wettbewerbsorientiert ist und die Niederlande wie Dänemark ihre Wohlfahrtssysteme grundlegend umbauten, entschied sich die Bundesrepublik bisher im Wesentlichen für eine Beibehaltung ihres wirtschafts- und sozialpolitischen Kurses. Ein Vergleich der US-amerikanischen Politik mit derjenigen kontinentaleuropäischer Staaten verdeutlicht ebenfalls den anhaltenden nationalen Handlungsspielraum im Zeitalter der Globalisierung.[10] Auch die Handelsbarrieren in Europa (etwa in der Landwirtschaft) wie in den USA (etwa bei Stahl) zeigen, dass der Druck nationaler Lobby-Gruppen immer noch stärker sein kann als die Liberalisierungsanreize der Globalisierung. Staaten müssen sich der Globalisierung also nicht anpassen, wenn sie nicht wollen. Allerdings hat eine reformunwillige Politik ihren Preis, wie die geringen Auslandsinvestitionen und die hohe Arbeitslosigkeit in Deutschland zeigen.[11] Der Preis für die nach wie vor bestehende Möglichkeit des Protektionismus besteht weiterhin darin, dass alle Konsumenten höhere Kosten, d. h. einen Kaufkraftverlust, hinnehmen müssen, damit ein Sektor ohne Konkurrenz produzieren kann. Insgesamt verdeutlicht die fortdauernde Divergenz wichtiger Politikbereiche den Handlungsspielraum nationaler Regierungen im Zeitalter der Globalisierung.

Ursächlich für die nach wie vor großen Unterschiede in der Wirtschafts- und Sozialpolitik und in den Antworten auf Globalisierung sind ganz entscheidend die Prägungen nationaler Gesellschaften. Besonders relevant scheinen hier sozioökonomische Institutionen und Normen zu sein. Wenn beispielsweise Gewerkschaften und Unternehmerverbände über einen politisch institutionalisierten Einfluss auf Regierungsentscheidungen verfügen, dann setzt sich eher das Interesse dieser Organisationen an einer Besitzstandswahrung durch als das Interesse etwa von Arbeitslosen an einer Reform. Gesellschaftliche Normen haben ebenfalls einen starken Einfluss auf die Art der Antwort auf Globalisierung: Wenn „Solidarität“ vor „Leistung“ rangiert, dann können Not lei-

8 Vgl. Daniel W. Drezner, Globalization and Policy Convergence, in: International Studies Review, 3 (2001) 1, S. 53–78.

9 Zu den Wirkungen globaler Märkte und regionaler Integration vgl. Stefan A. Schirm, Globalization and the New Regionalism, Cambridge 2002.

10 Vgl. David Soskice, Globalisierung und institutionelle Divergenz: Die USA und Deutschland im Vergleich, in: Geschichte und Gesellschaft, 25 (1999), S. 201–225.

11 Vgl. Michael Porter, Die Deutschen träumen den Traum vergangener Stärke, Interview mit dem Harvard-Professor in: Süddeutsche Zeitung vom 20. 9. 2002, S. 21.

dende Firmen eher mit Subventionen rechnen als mit dem Druck, sich neuen Gegebenheiten anzupassen. Interessant ist hier, dass Dänemark und die Niederlande einschneidende Reformen etwa des Arbeitsmarktes mit einer Neudefinition der Norm „Solidarität“ durch Hinzufügung der Norm „Gegenseitigkeit“ erreicht haben: Die Empfänger gesellschaftlicher Solidarität, d. h. finanzieller Hilfen, sind heute stärker zur Solidarität mit der Gesellschaft in Form von Sozialarbeit, Mobilität und geringeren Ansprüchen verpflichtet. Die Unterschiede gesellschaftlicher Normen und Institutionen können nationale Divergenzen gegenüber weltwirtschaftlicher Globalisierung entscheidend miterklären.[12]

II. Ist der Staat geschwächt?

Ein häufiges Argument in der Globalisierungsdebatte sieht den Staat in seiner Funktionsfähigkeit geschwächt. Durch den stärkeren Wettbewerbsdruck müsse der Staat erstens Steuern und somit Leistungen im Wohlfahrtssystem verringern und zweitens Sozial- und Umweltstandards abbauen. Beide Thesen lassen sich mittlerweile empirisch widerlegen. Hinsichtlich des Zugriffs auf die finanziellen Ressourcen der Gesellschaft hat sich der Anteil des Staates in den letzten Jahrzehnten nicht nur nicht verringert, sondern sogar erhöht: Unter den Staaten der G 7 fiel der Staatsanteil am Bruttosozialprodukt (BSP) zwischen 1990 und 2000 nur in Japan, während er in allen anderen Staaten anstieg.[13] Gegen die These einer Verringerung von Steuern und Staatsanteil als Folge außenwirtschaftlicher Offenheit spricht ebenfalls, dass in Europa diejenigen Staaten mit der größten Offenheit auch diejenigen mit den höchsten Steuern und dem höchsten Staatsanteil am BSP waren. Dänemark und Schweden sind die herausragenden Beispiele. Sie weisen sowohl einen hohen Außenhandelsanteil als auch einen hohen Staatsanteil am BSP auf. Grundsätzlich reagieren globale (Finanz-) Märkte nicht negativ auf die Höhe der Staatseinnahmen am Sozialprodukt, sondern auf Haushaltsdefizite, da diese inflationsfördernd wirken können.[14] Inflation wiederum verringert den realen Wert des Geldes und damit auch den finanzieller Anlagen.

Entscheidend für die Wettbewerbsfähigkeit eines Standortes ist nicht der Umfang staatlicher Einnahmen und Ausgaben, sondern deren Qualität. Es geht nicht um die Frage nach „mehr“ oder „weniger“ Staat, sondern um einen „anderen“ Staat. Die Reformen der Wohlfahrtssysteme in Schweden, den Niederlanden und Dänemark sind gute Beispiele dafür, wie Wohlfahrt und Wettbewerbsfähigkeit in Einklang zu bringen sind.[15] In Deutschland scheint dagegen bisher die Überzeugung vorzuherrschen, dass Wettbewerbsfähigkeit und Wohlfahrtsstaat sich gegenseitig ausschließen. Außerdem wird hierzulande mehr über den Umfang des Wohlfahrtsstaates diskutiert als über seine qualitative Neuausrichtung. Die Offenheit für den Außenhandel steht jedenfalls einer hohen Staatsquote nicht per se entgegen. Allerdings führt die größere Mobilität von Kapital dazu, dass sich die Besteuerung zunehmend auf immobile Faktoren wie Arbeit konzentriert. Dies wirft ein Gerechtigkeitsproblem auf, das zumindest innerhalb der Europäischen Union durch multilaterale Regelungen zur Besteuerung mobilen Kapitals gelöst werden sollte.

Der zweite Teil der These vom geschwächten Staat lässt sich ebenfalls empirisch nicht bestätigen: Infolge zunehmender Außenhandelsverflechtung kam es nicht zu einem Abbau von Umwelt- und Sozialstandards in Industrieländern.[16] Ein von Globalisierungsgegnern oft behaupteter „race to the bottom“ infolge des gestiegenen Wettbewerbs mit Ländern, die niedrigere Standards aufweisen, lässt sich nicht beobachten. Im Gegenteil liegen eine Reihe von Beispielen für eine Verschärfung solcher Standards vor – nicht zuletzt die Ökosteuer in Deutschland. Seit der Konferenz von Seattle ist eine multilaterale Verankerung solcher Standards auch eines der zentralen Themen bei den WTO-Verhandlungen.[17] In regionalen Abkommen wie

12 Vgl. Robert H. Cox, The Social Construction of an Imperative: Why Welfare Reform Happened in Denmark and the Netherlands but Not in Germany, in: World Politics, 53 (2001) 3, S. 463–498; Stefan A. Schirm, The Power of Institutions and Norms in Shaping National Answers to Globalization: German Economic Policy after Unification, in: German Politics, Winter 2002/2003 (i. E.).

13 Vgl. Globalization and its Critics – A Survey of Globalization, in: The Economist vom 29. 9. 2001, S. 16; Philipp Genschel, Globalization, Tax Competition, and the Fiscal Viability of the Welfare State, Max-Planck Institut für Gesellschaftsforschung, Working Papers Nr. 01/1, Köln, Mai 2001.

14 Vgl. Geoffrey Garrett, Global Markets and National Politics: Collision Course or Virtuous Circle?, in: International Organization, 52 (1998) 4, S. 787–824.

15 Vgl. Model Makers – A Survey of the Netherlands, in: The Economist vom 4. 5. 2002.

16 Vgl. Ramkishen S. Rajan/Graham Bird, Economic Globalisation. How Far and How Much Further?, in: World Economics, 2 (2001) 3, S. 12; Globalisation and its Critics – A Survey of Globalisation, in: The Economist vom 29. 9. 2001, S. 24; One True Model? The World is not Converging on a Single Kind of Capitalism, in: ebd. vom 8. 4. 2000, S. 96.

17 Vgl. Dieter Ruloff, Wie „grün“ ist die WTO? Umweltschutz als Anliegen des Welthandels, in: Internationale Politik, 57 (2002) 6, S. 37–42.

der Europäischen Union und der NAFTA sind Umwelt- und Sozialstandards bereits multilateral verankert worden und stimulieren eine Anhebung in den weniger entwickelten Mitgliedsländern. Sowohl Mexiko im Fall der NAFTA wie auch Portugal, Spanien und Griechenland im Fall der EU weisen heute höhere Umwelt- und Sozialstandards auf als vor ihrer wirtschaftlichen Öffnung.

Der Staat ist demnach nicht per se geschwächt. Vielmehr verändert Globalisierung die Rahmenbedingungen für wirtschaftspolitische Optionen, indem sie über den stärkeren Wettbewerb um mobile Ressourcen die Anreize für marktliberale Reformen und die Kosten für interventionistische Politik erhöht. Insofern wird die Autonomie von Regierungen eingeschränkt, eine Politik zu verfolgen, die die Erwartungen globaler Märkte ignoriert. Dies ist allerdings nicht gleichbedeutend mit der Schwächung grundlegender Staatsfunktionen wie der Gewährleistung von Wachstum und Wohlstand. Nur wenn man den Staat ausschließlich als interventionistischen, etwa neokeynesianischen Staat definiert, ist die These von der Schwächung aufrechtzuerhalten: Grenzüberschreitende Mobilität schränkt in der Tat die Wirksamkeit von *deficit spending* ein und erhöht die Standortnachteile von Intervention und rigider Regulierung.[18] Definiert man dagegen den Staat als Verantwortlichen für die politischen Rahmenbedingungen ökonomischer Prosperität, dann kann er mit der Nutzung der Wachstumsdynamik von Globalisierung durch soziale Marktwirtschaft seine Verantwortung sogar besser wahrnehmen und wäre somit gestärkt.

Trotz gegenteiliger Indizien ist das Argument, Globalisierung „zwinge“ den Staat zu Reformschritten, auch bei Regierungen beliebt. Außenwirtschaftlicher Druck als Begründung für politische Maßnahmen taucht nicht nur bei Schritten auf, mit denen die Anreize von Globalisierung besser genutzt werden sollen. Vielmehr ist diese Argumentation auch bei der Begründung von Reformnotwendigkeiten populär, die nicht auf Globalisierung zurückzuführen sind. In Deutschland wäre etwa eine Verringerung der Subventionen für die „Sunset-Sektoren“ Werften und Kohle sowie für die Landwirtschaft auch ohne Globalisierung im Interesse der Gesellschaft. Gleiches gilt für eine Umstellung der Rentenversicherung. Der Druck zur allgemeinen Verringerung von Steuern entsteht möglicherweise auch nicht vornehmlich durch Globalisierung – wie die skandinavischen Länder zeigen –, sondern scheint oftmals eher auf einen Wandel des Wählerwillens in europäischen Wohlfahrtsstaaten – „weniger Staat, mehr individuelle Freiräume“ – zurückzugehen.[19]

Wenn die Politik gegenüber denjenigen, die ihre Privilegien (staatliche Leistungen oder Schutz) durch Reformen geschmälert sehen, mit externen Zwängen argumentiert, dann gewinnt sie kurzfristig eine „Entschuldigung“. Allerdings kommt diese Exkulpation als politischer Bumerang wieder zurück, weil sie außenwirtschaftliche Öffnung als negativ darstellt und es künftig für Regierungen schwer macht, die Vorteile von Globalisierung glaubwürdig zu präsentieren. Wenn Regierungen verbal ihre Verantwortung auf – als unerwünscht apostrophierte – außenwirtschaftliche Faktoren transferieren, dann können sie Globalisierung später nur unter erschwerten Umständen als Chance darstellen und entsprechend Reformen begründen. Das Spiel mit der Exkulpation umstrittener Maßnahmen durch externen Druck findet sich in Europa auch im Hinweis auf die Zwänge aus „Brüssel“ und in vielen Entwicklungsländern im Verweis auf den Internationalen Währungsfonds als Verantwortliche für langfristig zwar positive, kurzfristig aber für einige Gruppen negative Maßnahmen.

In der Handelspolitik ist diese Vorgehensweise für die gesamtgesellschaftlichen Interessen besonders problematisch: Importe werden oft als schädlich hingestellt, wenn sie billiger sind als einheimische Waren. Dabei wird meist unterschlagen, dass solche Importe als Konsumgüter den Lebensstandard erhöhen bzw. als Vorprodukte die Wettbewerbsfähigkeit des eigenen Standortes stärken. Die jüngst von den USA eingeführten Importbeschränkungen für Stahl verteuern die Produktion etwa für PKW und verhindern Effizienzsteigerungen der heimischen Stahlindustrie. Die kurzfristige Sicherung von Stahlarbeitsplätzen in den USA geht dabei auf Kosten der US-Konsumenten und bedroht Jobs beispielsweise in der Automobilindustrie.

III. Interessengruppen

Eine wichtige Ursache für die Kontroversen über die Auswirkungen der Globalisierung liegt in der unterschiedlichen Betroffenheit einzelner gesellschaftlicher Gruppen. Wie bei jeder neuen wirtschaftlichen Entwicklung bewirkt Globalisierung ökonomischen Strukturwandel und erzeugt damit „Gewinner“ und „Verlierer“. Die Frage ist daher:

18 Vgl. Geoffrey Garrett, The Causes of Globalization, in: Comparative Political Studies, 33 (2000) 6–7, S. 941–991; S. A. Schirm (Anm. 5), S. 49–73; J. Frankel (Anm. 7); G. Garrett (Anm. 14).

19 Vgl. Martin Wolf, Will the Nation-State Survive Globalization?, in: Foreign Affairs, 80 (2001) 1, S. 188.

Wer ist wie von der Entwicklung globaler Märkte betroffen? Mit der Zunahme des Außenhandelsanteils an der gesamten Wirtschaftsleistung steigt auch der Anteil derjenigen Arbeitnehmer und Kapitalgeber, deren Jobs bzw. Gewinne von der Wettbewerbsfähigkeit auf dem Weltmarkt abhängen. In Deutschland wurden 1999 rund 30 Prozent des BSP im Export erwirtschaftet, in den Niederlanden 60 Prozent und in den USA 10 Prozent.[20] Das Interesse dieser in die Herstellung wettbewerbsfähiger Güter involvierten Gruppe orientiert sich an der Konkurrenzfähigkeit ihrer Produkte auf dem Weltmarkt und favorisiert daher prinzipiell weltmarktorientierte Politik und Liberalisierungen. Für diese Gruppe ist beispielsweise sowohl die Einfuhr von Vorprodukten besonders wichtig als auch die Offenheit der Zielmärkte, die gefährdet wäre, wenn die eigene Regierung Handelsschranken erhöhen würde. Gleichzeitig liegt es im Interesse dieser Produzenten, durch weitere Handelserleichterungen, etwa über WTO-Verhandlungen, ihre Wettbewerbsfähigkeit auf Zielmärkten zu erhöhen. Die Relevanz dieser Gruppe ist aber nicht nur mit ihrem wachsenden Anteil am BSP gestiegen, sondern auch mit der durch Globalisierung erleichterten Möglichkeit, ihre Aktivitäten ins Ausland zu verlagern. Diese „exit option“ und der Zwang, auf dem Weltmarkt konkurrieren zu müssen, verleiht transnationalen Akteuren politisches Drohpotenzial.[21]

Anders gelagert ist dagegen das Interesse der Gruppe der Hersteller nicht international konkurrenzfähiger Produkte.[22] Diese Gruppe ist beruflich an Handelsliberalisierungen entweder desinteressiert, wenn ihre Produkte nicht gehandelt werden, wie etwa die Dienstleistung des Schusters um die Ecke. Oder sie empfindet Importe als Bedrohung, wenn ihre Produkte nicht wettbewerbsfähig sind; dies gilt für weite Teile der deutschen Landwirtschaft. Insofern sieht sich jede Regierung bei Verhandlungen über allgemeine Handelserleichterungen entgegengesetztem Druck nationaler Lobbygruppen ausgesetzt. Globalisierung löst hier zum Teil den klassischen Gegensatz zwischen Kapitalgebern und Arbeitnehmern auf, da beide Seiten zunehmend ähnliche Interessen haben – je nach Zugehörigkeit zum wettbewerbsfähigen oder zum nicht wettbewerbsfähigen Sektor. Für die entsprechenden korporativen Organisationen bedeutet diese Entwicklung eine neue Herausforderung, da beispielsweise die IG Metall sowohl das Interesse der exportorientierten Automobilbauer an Liberalisierungen vertreten muss als auch das Interesse der Stahlarbeiter an Protektion durch Importbeschränkungen.

Die genauere Betrachtung des Einflusses von Globalisierung auf Interessengruppen führt teilweise zu einer Neubewertung des Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Gegensatzes und zeigt, dass es eigentlich keine „internationalen“ Handelskonflikte gibt. Was oftmals nach zwischenstaatlichen Meinungsunterschieden aussieht, sind tatsächlich innenpolitische Interessenkonflikte. Nicht nationale Interessen im Sinne gesamtgesellschaftlicher Interessen stoßen aufeinander, sondern Einzelinteressen, die das Gehör der jeweiligen Regierung finden. Die Verlierer liberalisierungsbedingten Strukturwandels versuchen ihre Anpassungskosten zu verringern, indem sie außenwirtschaftlichen Schutz fordern.[23] Transatlantische Handelskonflikte zwischen den USA und Europa entstehen dann, wenn sich auf der einen Seite protektionistische Lobbyistengruppen durchsetzen und damit die Interessen liberalisierungsfreundlicher Gruppen auf der anderen Seite schädigen. Handelspolitiker haben dies inzwischen erkannt und versuchen, Lobbyistengruppen in anderen Ländern zu instrumentalisieren: Die angedrohten Strafmaßnahmen der EU gegen den Stahlprotektionismus der USA richten sich gegen Produkte, die in Stimmbezirken bzw. Bundesstaaten hergestellt werden, die für die Wiederwahl von Kongressabgeordneten bzw. des Präsidenten wichtig sind.

Der Schutz einzelner Produzenten ist aber nicht nur gesamtwirtschaftlich problematisch, sondern verliert durch internationale Arbeitsteilung auch zunehmend an Wirksamkeit: Wenn die Einzelteile eines Produktes aus verschiedenen Ländern kommen, dann entsteht durch neue Handelsbarrieren möglicherweise auch für die „einheimischen“ Hersteller mehr Schaden als Nutzen. Protektionismus zeigt selbst kurzfristig nicht die gewünschte Wirkung auf lokale Arbeitsplätze bzw. Gewinne, wenn die betreffenden Unternehmen wesentliche Teile der Produktion im Ausland abwickeln oder als Importe beziehen. Präsident Clinton’s späterer Arbeitsminister Robert Reich fragte bereits 1990:

20 In den Industrieländern insgesamt stiegen Exporte (Importe) als Prozentsatz des BSP von 17,4 Prozent (18 Prozent) 1990 auf 22,9 Prozent (23,2 Prozent) 1999. Zahlen aus: United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), http://stats.unctad.org, zugegriffen am 2. 5. 2002.

21 Vgl. S. Schirm (Anm. 5.), S. 64; Helen V. Milner/Robert O. Keohane, Internationalization and Domestic Politics: A Conclusion, in: Robert O. Keohane/Helen V. Milner (Hrsg.), Internationalization and Domestic Politics, Cambridge 1996, S. 244.

22 Vgl. Jeffry A. Frieden/Ronald Rogowski, The Impact of the International Economy on National Policies: An Analytical Overview, in: ebd., S. 25–47.

23 Vgl. Andreas Freytag/Razeen Sally, Offene Türen für globale Märkte, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 27. 1. 2001, S. 15.

„Who is Us?“:[24] Wenn die Komponenten eines Produktes in verschiedenen Ländern hergestellt werden, dann ist die Wirksamkeit politischer Maßnahmen zum Schutz oder zur Ausgrenzung eines Gutes eingeschränkt. Beispielsweise ist „Japan-Bashing“ und „Buy American“ die Grundlage entzogen, wenn das entsprechende Auto oder Videogerät überwiegend gar nicht in Japan bzw. den USA hergestellt wird. Die Bevorzugung von Firmen in US-Besitz zeigt wenig Wirkung auf US-amerikanische Arbeitsplätze, wenn diese Unternehmen wesentlich im Ausland produzieren. Umgekehrt wäre eine Diskriminierung von Produkten ausländischer Firmen fehlgeleitet, wenn diese zum großen Teil in den USA hergestellt würden. Ein Drittel des Welthandels ist Intra-Firmen-Handel zwischen Teilen ein und desselben Konzerns, schätzungsweise 20 Prozent der Weltproduktion und 70 Prozent des Welthandels werden mittlerweile von transnationalen Unternehmen getätigt.[25] Handelsbarrieren betreffen daher nicht nur Konkurrenten, sondern verteuern auch die Produktion im Inland ansässiger, aber transnational aktiver Firmen.

IV. Freihandel und Anpassungshilfe

Eines der Kernthemen der Globalisierungsdebatte ist die Frage nach den Vor- und Nachteilen wirtschaftlicher Liberalisierung, vor allem des Freihandels. Gesamtwirtschaftlich wirkt Freihandel positiv, da er über Wettbewerb, Mobilität und Innovation einen effizienteren Einsatz von Ressourcen ermöglicht und somit die Produktion von Waren wie Dienstleistungen dort erlauben würde, wo sie am günstigsten hergestellt werden können.[26] Spätestens seit David Ricardo ist bekannt, dass die Nutzung komparativer Kostenvorteile durch Freihandel gesamtgesellschaftlich wohlstandsmehrend ist. Dabei geht es in erster Linie um Kostenvorteile im Vergleich zwischen Produkten (erst in zweiter Linie zwischen Ländern) und um die Spezialisierung auf diejenigen Produkte, die am jeweiligen Standort am günstigsten hergestellt werden können.[27] Was die Handelstheorie seit langem postuliert, kann als positive Korrelation zwischen außenwirtschaftlicher Offenheit und Wohlstandsmehrung anhand vieler empirischer Beispiele beobachtet werden. Trotz enormer Entwicklungsunterschiede führte etwa die Öffnung der damaligen EG zur iberischen Halbinsel weder zu einer Verarmung Portugals und Spaniens noch zu sinkendem Wohlstand in den industrialisierteren Mitgliedsländern. Dies liegt nur zum Teil an den so genannten statischen Gewinnen durch Freihandel, die durch effizientere Ressourcenallokation und Spezialisierung entstehen. Hinzu kommen die langfristig wichtigeren dynamischen Gewinne durch Wettbewerb und Herstellung in größeren Stückzahlen, die über Massenproduktion niedrigere Preise und damit höhere Kaufkraft ermöglicht.

Diese positiven Wirkungen von Freihandel treten bei regionaler Wirtschaftsintegration und bei globaler Liberalisierung auf. Allerdings machen sich die positiven Folgen nur langfristig und gesamtwirtschaftlich bemerkbar, während die Anpassungskosten kurzfristig und sektorspezifisch zu spüren sind. Daher ist der Widerstand derjenigen, die Anpassungskosten zu tragen haben, schneller und direkter als die Unterstützung der Allgemeinheit für Liberalisierungen. Dies ist ein Kerndilemma der aktuellen Wirtschaftspolitik in vielen Industrieländern. Um kurzfristige Lobbyinteressen aus wahltaktischen Erwägungen zu befriedigen, greifen Regierungen immer wieder auf protektionistische Maßnahmen und Subventionen zurück, anstatt langfristig sinnvolle Liberalisierung zu fördern. Die Auflösung dieses Dilemmas liegt in der Feinabstimmung zwischen Liberalisierung und Wohlfahrtsstaat, die sich nicht nur nicht widersprechen, sondern auch wechselseitig befördern können. Wenn wohlfahrtsstaatliche Leistungen gezielt und für Empfänger verpflichtend auf eine Abfederung von Anpassungskosten – etwa durch Umschulung und Förderung von Mobilität – ausgerichtet werden, dann kann Handelsliberalisierung auch für Beschäftigte nicht wettbewerbsfähiger Firmen mittelfristig eine Chance sein.[28]

V. Chancen für Entwicklungsländer?

Auf Entwicklungsländer wirkt Globalisierung im Prinzip nicht anders als auf Industrieländer und kann somit dieselben Wachstumsimpulse wie

24 Vgl. Robert B. Reich, Who Is Us?, in: Harvard Business Review, 68 (1990) 1, S. 53–64.
25 Vgl. David Held/Anthony McGrew/David Goldblatt/Jonathan Perraton, Globalization, in: Global Governance, 5 (1999) 4, S. 492.
26 Vgl. Horst Siebert, Die Angst vor der internationalen Arbeitsteilung – Eine Auseinandersetzung mit den Globalisierungsgegnern, in: Außenwirtschaft, 57 (2002) 1, S. 7–31; J. Frankel (Anm. 7), S. 58–65.
27 Zu komparativen Kostenvorteilen vgl.: Schools Brief – Trade Winds, in: The Economist vom 8. 11. 1997, S. 99–100.
28 Vgl. Erich Gundlach, Globalization: Economic Challenges and the Political Response, in: Intereconomics , 35 (2000) 3, S. 114–118.

Anpassungskosten auslösen. Insgesamt konnten die Entwicklungsländer in den Dekaden der Globalisierung – also seit den siebziger Jahren – sowohl ihren Anteil am Welthandel wie auch ihr reales Pro-Kopf-Einkommen vergrößern.[29] Auch in den vergangenen Jahren nahm der Anteil der Entwicklungsländer am Welthandel zu: von 25 Prozent (1995) auf 29 Prozent (2001).[30] Betrachtet man diese Durchschnittszahlen genauer, so können zwei Ländergruppen unterschieden werden, die sich sehr unterschiedlich entwickelt haben: Während einige Entwicklungsländer in Ostasien und in Lateinamerika stark wuchsen, waren viele Länder in Afrika und Südasien ökonomisch weniger erfolgreich. *Newly Industrializing Countries* (NICs) wie etwa Südkorea und Taiwan konnten hinsichtlich ihres Wohlstandsniveaus zu den Industrieländern aufschließen. Aufgrund der oftmals mangelhaften internen Verteilungsgerechtigkeit des Volkseinkommens nahm allerdings in vielen Entwicklungsländern die Massenarmut auch dann nicht ab, wenn die gesamte Wirtschaft wuchs.

Empirisch lässt sich festhalten, dass diejenigen Entwicklungsländer, die sich am stärksten am Welthandel beteiligt haben, auch diejenigen waren, die am stärksten gewachsen sind.[31] Dagegen wuchs die Wirtschaft derjenigen Entwicklungsländer, die sich gegenüber weltweitem Handel, globalen Investitionen und damit auch gegenüber internationaler Technologieentwicklung abgeschottet haben, deutlich schwächer als bei der ersten Gruppe. Betrachtet man die Daten seit den achtziger Jahren, dann waren für Wachstum und Entwicklung aber nicht nur die Offenheit gegenüber Handel und Investitionen wichtig, sondern auch politische Stabilität, niedrige Inflation, Rechtssicherheit, geringe Korruption und hohe Ausgaben für Bildung.[32] Stark gewachsen sind auch Länder, die sich einseitig – etwa durch Exporte und Auslandsinvestitionen, aber ohne Importliberalisierung – in den Weltmarkt integriert haben wie China.[33]

Entwicklungsländer können von Freihandel und Investitionen profitieren, gehen aber ein erhebliches Risiko ein, wenn sie sich in die globalen Finanzmärkte integrieren. Wie die Krisen in Mexiko 1994/95, in Asien 1997/98 und gegenwärtig in Argentinien zeigen, kann global mobiles Kapital sehr schnell abgezogen werden, wenn die Anleger mit der Wirtschaftspolitik eines Landes unzufrieden sind. Eine überbewertete Währung, Vetternwirtschaft oder wachsende Budgetdefizite haben auch in erfolgreichen Ländern wie Mexiko und Thailand zu einem massiven Abzug ausländischen und inländischen Kapitals geführt und schwere Wirtschaftskrisen ausgelöst. Dieses Risiko betrifft spekulatives Börsen-Kapital und „falsche“ Wirtschaftspolitik. Es kann verringert werden (1) durch stabile, transparente und marktwirtschaftliche Politik, (2) durch eine Spekulationssteuer („Tobin Tax“), mit der dann allerdings insgesamt weniger Kapital angezogen wird, und (3) durch Konzentration auf die Anziehung von Direktinvestitionen. Letztere sind zwar schwerer zu erhalten, da langfristig rentable und berechenbare Bedingungen nötig sind, aber auch entwicklungspolitisch sinnvoller: Direktinvestitionen etwa transnationaler Unternehmen fließen in die Produktion, schaffen Arbeitsplätze, sorgen für technologische Entwicklung und können in Form von Fabrikgebäuden und Maschinen auch im Zeitalter von Cyberspace nicht so schnell den Standort wechseln wie Börsenkapital.[34]

In den Nord-Süd-Beziehungen würde ein Ausbau der Anpassungshilfen etwa der Weltbank weitere Liberalisierung in Entwicklungsländern fördern. Allerdings muss diese Unterstützung an *good governance*-Konditionen für eine konsistente Politik der sozialen Marktwirtschaft und für Demokratie gekoppelt werden, damit Wachstum und finanzielle Unterstützung nicht in der Privilegierung einzelner Gruppen verpuffen.[35] Während Freihandel gesamtwirtschaftlichen Wohlstand mehren kann, ist dessen Verteilung im Wesentlichen eine Funktion nationaler politischer Systeme und Strukturen. Wenn die innenpolitischen Machtverhältnisse in Entwicklungsländern autoritär oder oligarchisch verfasst sind, kann auch durch Globalisierung stimuliertes Wachstum an der Bevölkerungsmehrheit vorbei in den Händen weniger landen.

29 Vgl. International Monetary Fund (IMF), Globalization and the Opportunities for Developing Countries, in: IMF, World Economic Outlook, Washington D.C., Mai 1997, S. 72–92.

30 Zahlen der WTO aus: Süddeutsche Zeitung vom 11. 10. 2002, S. 20.

31 Vgl. Jagdish Bhagwati, Trading for Development – The Poor's Best Hope, in: The Economist vom 22. 6. 2002, S. 25–27; David Dollar/Aart Kraay, Trade, Growth, and Poverty, The World Bank, Washington D.C., Juni 2001, zum herunterladen: http://econ.worldbank.org/files/2207_wps2615.pdf.

32 Vgl. IMF (Anm. 29); IMF, World Economic Outlook, Washington D.C., September 2002, S. 132–133.

33 Vgl. Dani Rodrik, Globalization for Whom?, in: Harvard Magazine, Juli/August 2002, S. 29–31.

34 Vgl. Stefan A. Schirm, Globalisierung – eine Chance für Entwicklungsländer?, in: Informationen zur politischen Bildung, Nr. 263/1999 (Neudruck 2000), Bonn, S. 26–31.

35 Vgl. Stormy Mildner, Welthandel und Entwicklungsländer. Chancen der Doha-Runde für die Dritte Welt?, in: Internationale Politik, 57 (2002) 6, S. 29–36; Jörg Faust, Staatsversagen in Lateinamerika. Der „verweigerte Leviathan“, in: Internationale Politik, 57 (2002) 8, S. 17–24.

VI. Komparative Institutionenvorteile

Bei der Diskussion der Interessen einzelner gesellschaftlicher Gruppen ist deutlich geworden, dass sich aufgrund der stärkeren Integration nationaler Ökonomien in die Weltwirtschaft und dem daraus folgenden Wettbewerb interne Interessenlagen verschieben und dass die Anreize für Regierungen steigen, ihre Wirtschaftspolitik auf den Weltmarkt auszurichten. Dabei ist es, wie gezeigt, sinnvoll, sich auf die jeweiligen komparativen Kostenvorteile durch handelspolitische Öffnung zu spezialisieren und die „Verlierer“ des Strukturwandels mit Anpassungshilfen zu entschädigen. Komparative Vorteile bzw. Nachteile eines Standortes liegen aber nicht nur in unveränderbaren Ressourcen (Rohstoffe, geographische Lage etc.) sowie in gewachsenen ökonomischen Strukturen (Industrie, Landwirtschaft etc.), sondern sind zum großen Teil Ergebnisse der jeweiligen politischen Rahmenbedingungen. Diese institutionelle Dimension reicht von politischer Stabilität und Rechtssicherheit über die Organisation des Beziehungsdreiecks zwischen Staat, Gewerkschaften und Arbeitgebern bis hin zu Ausbildung und Transferzahlungen im Wohlfahrtssystem.

Beispielsweise können die duale Ausbildung (Lehre), die niedrige Streikhäufigkeit und das staatliche Kreditwesen (etwa Landesbanken) komparative institutionelle Vorteile für Deutschland sein. Im Fall Großbritanniens und der USA liegen institutionelle Vorteile etwa in der Fähigkeit von Firmen, durch Zugang zu *venture capital* (Risikokapital) und durch die Flexibilität des Arbeitsmarktes sowohl Innovation wie Marktanpassung schneller zu bewerkstelligen. In Bezug auf die Industrieländer haben Peter A. Hall und David Soskice gezeigt, dass beide institutionellen Muster, die „coordinated market economies“ und die „liberal market economies“, in den letzten Jahrzehnten breiten Wohlstand erreichen konnten.[36] In beiden Modellen ist aber auch innenpolitischer Widerstand bei der Anpassung an Globalisierung zu beobachten, wie der neue US-amerikanische Protektionismus und die Probleme bei der Reform des Wohlfahrtsstaates in Deutschland verdeutlichen. Als Beispiele für einen gelungenen qualitativen Umbau von „coordinated market economies“ können die Niederlande und Dänemark gelten.

Bezüglich der wirtschaftspolitischen Integration eines Landes in den Weltmarkt sollten sowohl die Anreize von Globalisierung durch stärkere Außenöffnung genutzt als auch die Effizienz der jeweiligen institutionellen Vorteile verbessert werden. Die Aufgabe für die Politik besteht darin, diejenigen institutionellen Rahmenbedingungen zu identifizieren und zu verbessern, die dem eigenen Land einen Vorteil im globalen Wettbewerb erlauben. Wenn etwa Deutschland im Vergleich zu den USA einen stärkeren Vorteil (bzw. einen weniger starken Nachteil) beispielsweise im Bereich Bildung hat als bei der Lohnhöhe, dann sollte es sich auf die Verbesserung des Bildungswesens spezialisieren und nicht den Versuch unternehmen, mit den USA durch niedrigere Löhne zu konkurrieren. Ökonomisch wie gesellschaftspolitisch unsinnig ist es dagegen, beispielsweise dem Kohlesektor Erhaltungs- statt Anpassungssubventionen zu zahlen und zugleich Bildungsmängel festzustellen, ohne Investitionen in Schulen und Universitäten vorzunehmen.

Die Relevanz politischer Rahmenbedingungen für globale Wettbewerbsfähigkeit impliziert nicht, dass diese unveränderbar sein sollten. Vielmehr müssen diejenigen Bedingungen verbessert werden, die tatsächlich komparativen Vorteilen entsprechen, und jene reformiert werden, die einer Mehrung gesamtgesellschaftlichen Wohlstandes entgegenstehen. Dabei ist die kontinentaleuropäische Konsenskultur nur dann im Interesse der Bevölkerung, wenn sie die Gestaltung von Strukturwandel ermöglicht und nicht blockiert. Mit den Worten von Ralf Dahrendorf: „Es könnte sein, dass der Konsens heute nicht mehr der richtige Weg ist und dass ein Politiker auch mal ein Zeichen setzen muss. Er muss auch einmal etwas entscheiden, ohne sich nach allen Seiten abzusichern.“[37]

Diese generelle Aufgabe für die Politik wird durch Globalisierung noch dringender, da ökonomische Prosperität in zunehmendem Ausmaß von der Wettbewerbsfähigkeit auf dem Weltmarkt abhängt. Dies gilt auch ganz direkt für die Ressourcenausstattung des Staates, das Steueraufkommen, das bei wachsender Außenhandelsverflechtung vermehrt auf globalen Märkten erwirtschaftet wird. Mit einer politischen Abschottung von diesen Märkten würde sich die Regierung unmittelbar die Einnahmen kürzen.

36 Vgl. Peter A. Hall/David Soskice, An Introduction to Varieties of Capitalism, in: dies. (Hrsg.), Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage, Oxford 2001, S. 1–68; Economics Focus: Roots of Development, in: The Economist vom 5. 10. 2002, S. 86.

37 Ralf Dahrendorf, Gulliver muss entfesselt werden, Interview, in: Der Spiegel, Nr. 39/2002 vom 21. 9. 2002, S. 36.

VII. Fazit und Global Economic Governance

Globalisierung schwächt den Staat nicht per se, sondern erlaubt divergierende Antworten auf grenzüberschreitenden Wettbewerb, betrifft Interessengruppen sehr unterschiedlich, bietet die Chance für Wohlstandsgewinne und führt Staaten in Konkurrenz auf dem Weltmarkt der Standortvorteile. Für die Handlungsoptionen der Regierungen bedeuten die höhere Mobilität und das größere Volumen grenzüberschreitender ökonomischer Aktivitäten sowohl größere Anreize für Liberalisierung als auch höhere Kosten für eine Politik, welche die Anforderungen des Weltmarkts ignoriert. Mit dem steigenden Anteil grenzüberschreitenden Wirtschaftens am Bruttosozialprodukt verstärken sich transnationale Interessen, die wohlgemerkt nicht nur extern sind, sondern diejenigen internen Sektoren einschließen, deren Existenz vom Weltmarkt abhängt. Eine merkantilistische Bevorzugung „nationaler" Produzenten wird in dem Ausmaß absurd, in dem durch Handel und globale Arbeitsteilung die Unterscheidung zwischen „intern" und „extern" verschwimmt.

Das Dilemma für nationale Wirtschaftspolitik besteht in der Möglichkeit, kurzfristig Sympathien einzelner Wählergruppen durch Protektionismus oder Subventionen zu gewinnen, damit aber das langfristige gesamtwirtschaftliche Interesse an globaler Wettbewerbsfähigkeit zu schädigen. Aus diesem Dilemma können sich Regierungen auf drei Wegen befreien: Erstens können sie die Bevölkerung vom Sinn außenwirtschaftlicher Offenheit überzeugen. Zweitens können sie die Träger der Anpassungskosten des Strukturwandels entschädigen bzw. mit gezielten Investitionen in komparativ wie institutionell leistungsfähige Bereiche integrieren. Drittens können Regierungen sich durch Selbstbindung an multilaterale Abkommen – etwa in der EU und der WTO – dem politischen Zugriff von Lobbygruppen entziehen. Wenn die Regierung nicht mehr auf Protektionismus zurückgreifen kann, dann ist Einzelinteressen der Anspruch auf Änderung der Politik entzogen. Multilaterale Selbstbindung sollte aber ohne die verbale Übertragung der politischen Verantwortung auf internationale Organisationen oder Globalisierung geschehen, da sie ansonsten dem zuerst genannten Weg – der Überzeugungsarbeit – zuwiderläuft. Schließlich sollten sich die heutigen Regierungen daran erinnern, warum ihre Vorgänger Handelsliberalisierungen und damit auch den nationalen Strukturwandel in den vergangenen Jahrzehnten vorangetrieben haben – um nationalen wie weltwirtschaftlichen Wohlstand zu stimulieren. Mit Erfolg übrigens!

Im Mittelpunkt der Gestaltung von Globalisierung steht aber nicht nur der nach wie vor leistungsfähige Nationalstaat, sondern zunehmend auch die multilaterale Ebene: Zwischenstaatliche Zusammenarbeit bei „Global Economic Governance" kann sowohl die Wachstumsdynamik der Globalisierung fördern als auch ihre Risiken in einen internationalen Ordnungsrahmen einbetten.[38] Dies betrifft zum einen weitere Liberalisierungen etwa in der WTO, bei denen es gerade auch um die Öffnung der Industrieländer für Agrarprodukte aus den Entwicklungsländern geht. Eine solche Öffnung würde wesentlich mehr zur Überwindung von Unterentwicklung beitragen, als Entwicklungshilfe leisten kann. Zum anderen geht es darum, Finanzkrisen wie in Asien zu verhindern bzw. besser zu managen, ohne das Wachstumspotenzial freier Kapitaltransfers zu opfern. Dies kann beispielsweise erreicht werden, indem Kredite der Industrieländer für Entwicklungsländer an Kriterien für stabile, demokratische und marktwirtschaftliche Politik („good governance") gebunden werden. Außerdem sollte Spekulationskapital an den Kosten der Bewältigung von Finanzkrisen beteiligt werden.

Mit einer Reform internationaler Organisationen wie des Internationalen Währungsfonds (IWF) und der Weltbank können Staaten die Weltwirtschaft stabilisieren.[39] Für einen internationalen Ordnungsrahmen und für weitere wirtschaftliche Öffnung sind demokratisch gewählte Regierungen die zentralen Akteure. Sie sind – anders als nichtstaatliche Akteure – gesellschaftlich legitimiert und haben die Aufgabe, einen Ausgleich unterschiedlicher privater Interessen zu erreichen. Globalisierung verändert nicht nur die Handlungsoptionen von Staaten, sondern wird gleichzeitig ganz wesentlich von staatlicher Wirtschaftspolitik gestaltet.

38 Vgl. Stefan A. Schirm, Global Economic Governance? Globalisierung, Staat und die Prävention weltwirtschaftlicher Krisen, in: Jens van Scherpenberg/Peter Schmidt (Hrsg.), Stabilität und Kooperation: Aufgaben internationaler Ordnungspolitik, Baden-Baden 2000, S. 377–392; Jens van Scherpenberg, Re-Regulierung internationaler Finanzmärkte?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 49/99, S. 19–24.

39 Vgl. Peter Nunnenkamp, IWF und Weltbank: Trotz aller Mängel weiterhin gebraucht? Kieler Diskussionsbeiträge, Nr. 388, Kiel, Mai 2002; ders., Globalisierung und internationales Finanzsystem, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 37–38/2000, S. 3–11.

Heribert Dieter

Globalisierung ordnungspolitisch gestalten Die internationale Finanzarchitektur nach den Finanzkrisen

I. Warum benötigen Finanzmärkte eine andere Ordnung?

Die Finanzkrisen der vergangenen acht Jahre haben zu einer Debatte über eine neue internationale Finanzarchitektur geführt. Seit der Mexiko-Krise in den Jahren 1994 und 1995 sind die Finanzmärkte immer wieder von Krisen geschüttelt worden. In keinem Jahrzehnt nach dem Zweiten Weltkrieg hat es so viele Finanzkrisen gegeben wie in den neunziger Jahren. Davon betroffen waren auch solche Länder, die jahrelang als Musterländer galten.

Für Entwicklungs- und Schwellenländer ist besonders problematisch, dass die Kapitalströme sehr beweglich, volatil geworden sind. Während im Jahr 1996 noch privates Kapital in Höhe von 234 Mrd. US-Dollar (netto) in die Entwicklungs- und Schwellenländer floss, war im Jahr 2000 lediglich ein Nettozufluss von 0,5 Mrd. US-Dollar zu verzeichnen. Noch problematischer ist die Lage bei privaten Bankkrediten: Während 1996 noch neue Kredite in Höhe von 26,7 Mrd. US-Dollar (netto) an Entwicklungs- und Schwellenländer vergeben wurden, zogen Banken im Jahr 2000 in großem Maßstab Kapital aus den Entwicklungs- und Schwellenländern ab: Diese Ökonomien mussten nun per Saldo die Rückzahlung von Krediten in Höhe von 148,3 Mrd. US-Dollar verkraften (vgl. Tabelle 1).

Diese Entwicklungen überraschen: Die Befürworter einer weitgehenden Liberalisierung von Finanzmärkten hatten eine andere Entwicklung prognostiziert. Von der Liberalisierung der Kapitalmärkte wurden nennenswerte Vorteile erwartet. Die Finanzierungskosten für Unternehmen in Entwicklungs- und Schwellenländern sollten durch den Rückgriff auf ausländische Ersparnisse sinken und damit die Konkurrenzfähigkeit der Unternehmen steigen. Stattdessen wurden Phasen größerer Effizienz rasch abgelöst von schweren Finanzkrisen. Per Saldo sind die Kosten des gegenwärtigen Systems für Entwicklungs- und Schwellenländer höher als der Nutzen. Notwendig ist aber eine Differenzierung nach Art der Kapitalflüsse: Während ausländische Kredite, insbesondere solche mit kurzer Laufzeit, mit hohen Risiken verbunden sind, haben sich langfristige Kredite mit Laufzeiten von mehreren Jahren und ausländische Direktinvestitionen als wesentlich unproblematischer erwiesen.[1]

Die im Folgenden erörterten Vorschläge zur Neuordnung verfolgen das Ziel der Schaffung einer globalen Ordnungs- und Strukturpolitik auf den internationalen Finanzmärkten. Diese brauchen einen soliden ordnungspolitischen Rahmen. Im nationalen Raum ist dies seit langem verwirklicht: Sämtliche nationalen Finanzmärkte der OECD-Länder sind hochgradig reguliert. So gibt es beispielsweise festgelegte Verfahren für den Fall eines Konkurses. Kein Gläubiger kann sich seiner angemessenen Beteiligung an der Überwindung eines Konkurses entziehen. In nationalen Finanzsystemen der Industrieländer gibt es einen mächtigen „Gläubiger der letzten Instanz“, die Zentralbank. In Krisenfällen sorgt diese für die Bereitstellung von zusätzlicher Liquidität.

Die heutige internationale Finanzordnung ist also unvollständig. Die Schaffung eines globalen Kapitalmarktes wurde bisher nicht begleitet von „global governance“-Strukturen. Die Forderung nach der Schaffung eines internationalen „Gläubigers der letzten Instanz“ und eines Insolvenzverfahrens für souveräne Schuldner ist letztlich die konsequente Fortsetzung des bisher verfolgten Weges der Globalisierung. Es ist wahrscheinlich, dass sich Entwicklungs- und Schwellenländer von den globalen Finanzmärkten zurückziehen würden, falls diese Institutionen und Verfahren nicht geschaffen werden sollten.

Drei Ziele stehen im Mittelpunkt der hier diskutierten Einzelmaßnahmen: a) Die Häufigkeit und Schärfe von Währungs- und Finanzkrisen muss reduziert werden; b) Gläubiger müssen systematisch an der Krisenprävention und Krisenlösung beteiligt werden; c) die Finanzsektoren der Entwicklungs- und Schwellenländer müssen gestärkt

1 Vgl. hierzu Stephany Griffith-Jones, Global Capital Flows: Should they be regulated?, Houndmills 1998, S. 38 f.

Tabelle 1: Kapitalströme in Entwicklungs- und Schwellenländer 1993 bis 2000

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Privatkapital insgesamt, netto	139,1	147,5	205,5	234,4	119,1	69,1	58,6	0,5	–1,4	71,0
Direktinvestitionen, netto	57,6	81,4	97,5	120,0	145,8	155,9	153,1	147,3	162,7	158,2
Portfolioinvestitionen, netto	87,6	112,8	43,8	87,8	48,1	–2,0	31,7	1,5	–0,2	24,0
Bankkredite, netto	–6,1	–46,8	64,2	26,7	–74,8	–84,9	–126,2	–148,3	–163,9	–111,2
Öffentliche Kapitalflüsse, netto	50,3	5,5	24,1	0,1	62,2	55,4	9,5	1,4	19,6	–3,5

Quelle: IMF World Economic Outlook, Oktober 2001, S. 9. Werte für 2001 und 2002 sind Schätzungen des IWF. Ein Minuszeichen bezeichnet Kapitalabflüsse.

werden, um mittel- und langfristig den Verzicht auf Kreditaufnahme im Ausland zu ermöglichen.

Die Erreichung dieser Ziele würde dazu beitragen, die Weltwirtschaft stabiler zu gestalten. Unterbleibt diese Stabilisierung, könnte die heutige liberale Weltwirtschaftsordnung in Gefahr geraten. Ähnlich wie in der Großen Depression könnte weit mehr als nur die Finanzmärkte in Gefahr geraten: Die partielle Abschottung zahlreicher Ökonomien vom Weltmarkt und der Zusammenbruch der multilateralen Handelsordnung könnte die Folge von weiterhin ungenügend regulierten globalen Finanzmärkten sein.[2]

In diesem Beitrag beschäftige ich mich zunächst mit der Frage, inwieweit eine Devisenumsatzsteuer die Finanzmärkte zu stabilisieren vermag. Anschließend betrachte ich Ansätze für „global governance“. Ein internationales Insolvenzverfahren und ein „Gläubiger der letzten Instanz“ könnten die zentralen Bausteine einer neuen internationalen Finanzarchitektur werden. Scheitern diese Ansätze, gibt es auf der Ebene des Nationalstaates allerdings Alternativen: Entwicklungs- und Schwellenländer können sich durch sog. Roll-over-Optionen und Beschränkungen des Kapitalverkehrs vor den negativen Konsequenzen deregulierter Finanzmärkte selbst schützen.

II. Tobin-Steuer und Spahn-Steuer: Wundermittel oder Holzwege?

Besonderes Interesse hat in jüngster Zeit ein Vorschlag des amerikanischen Ökonomen James Tobin zu einer weltweit einzuführenden Devisenumsatzsteuer hervorgerufen. Zahlreiche Kritiker der Globalisierung erhoffen sich von einer Tobin-Steuer die Stabilisierung von Devisenmärkten sowie eine ergiebige Quelle zur Finanzierung von entwicklungspolitischen Projekten.

2 Vgl. Harold James, The End of Globalization, Cambridge, Mass. 2001.

Tobin hatte nach dem Zusammenbruch des Systems von Bretton Woods eine geringfügige Steuer auf Devisentransaktionen gefordert. Die Idee war, die Währungsspekulation durch Erhöhung der Transaktionskosten unattraktiver zu machen. Tobins Vorschlag geht auf Überlegungen von John Maynard Keynes zurück, der durch steuerliche Maßnahmen Spekulationen auf Finanzmärkten dämpfen wollte. Viele Nichtregierungsorganisationen (NGOs), z. B. WEED und Attac, haben die Einführung einer Tobin-Steuer zur zentralen Forderung erhoben. Nach genauer Prüfung bleiben aber erhebliche Zweifel an den Erfolgsaussichten dieser Steuer. Die zentrale Schwachstelle der Tobin-Steuer ist, dass sie alle internationalen Kapitalströme implizit als problematisch bewertet. Tausende von nützlichen und vollkommen ungefährlichen Transaktionen werden mit den wirklich destruktiven und spekulativen Kapitalströmen in einen Topf geworfen.[3] Dies ist falsch und führt zur unnötigen Verteuerung beispielsweise des internationalen Handels.

Weiterhin ist zu fragen, ob die Tobin-Steuer ihr vorrangiges Ziel erreichen kann: Leistet sie einen nennenswerten Beitrag zur Vermeidung schwerer Währungskrisen? Die Antwort ist, dass Spekulanten, die einen festen Wechselkurs attackieren wollen, von einer Steuer in Höhe von 0,1 bis 0,25 Prozent des Umsatzes nicht abgeschreckt werden können. Wenn Profite von 30 Prozent und mehr locken, ist mit einer derartig geringfügigen Steuer kaum etwas auszurichten.[4]

Zu diesem Ergebnis kommen auch zwei neue Studien der Europäischen Kommission und des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ): Das eigentliche Ziel, die Stabilisierung von Wechselkursen und die Verhinderung von spekulativen Attacken gegen

3 Vgl. Heiner Flassbeck/Claus Noé, Abkehr vom Unilateralismus, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, (2001) 11, S. 1367.

4 Vgl. Michael Frenkel/Lukas Menkhoff, Stabile Weltfinanzen. Die Debatte um eine neue internationale Finanzarchitektur, Berlin – Heidelberg 2000, S. 66.

einzelne Währungen, wird durch eine Tobin-Steuer nicht erreicht werden.[5]

Zudem ist unklar, ob die Erhöhung der Transaktionskosten grundsätzlich ein Erfolg versprechendes Mittel gegen Spekulation ist. Es gibt keinen empirischen Befund, der diese Einschätzung stützt.[6]

Auch Wertpapiermärkte mit höheren Transaktionskosten weisen keine geringere Volatilität auf als solche mit geringeren Transaktionskosten.[7] Ein Beispiel für eine Börse mit vergleichsweise hohen Transaktionskosten ist überraschenderweise die London Stock Exchange. Dort wird immerhin seit 1694 eine „stamp duty" erhoben. Diese Steuer ist heute die älteste in England erhobene Steuer; sie beträgt 0,5 Prozent des Umsatzes, die vom Käufer einer Aktie zu tragen sind. Die Einnahmen aus dieser Steuer sind beträchtlich: 1999–2000 nahm der britische Finanzminister mehr als fünf Mrd. Euro aus dieser Steuer ein, mehr als das Vierfache der Einnahmen des Fiskaljahres 1994–1995. Gleichwohl hat sich die Londoner Börse nicht weniger volatil gezeigt als andere Börsenplätze auch. Die Steuerungsfunktion einer Börsenumsatzsteuer, d. h. die Dämpfung spekulativer Tendenzen, kann am Londoner Beispiel nicht nachgewiesen werden.

Schaden würde die Tobin-Steuer denjenigen, die auf kleine Ausschläge der Wechselkurse wetten. Aber diese kleinen Ausschläge sind kein Problem. Diese Arbitrage-Funktion sichert einheitliche Preise und sorgt für liquide Märkte. Eine geringfügige Steuer könnte daher sogar destabilisierende Auswirkungen auf die Devisenmärkte haben. Eine Senkung des Liquiditätsniveaus durch die Reduzierung der Umsätze kann also dazu führen, dass die Volatilität der Wechselkurse steigt.[8] Dies gilt insbesondere bei Währungen von Entwicklungs- und Schwellenländern, bei denen die Liquidität und die Umsätze ohnehin recht niedrig sind.[9] Ein aktuelles Beispiel für die negativen Konsequenzen der Verknappung von Liquidität in Devisenmärkten liefert Südafrika: Dort wurden im Oktober 2001 Maßnahmen zur Beschränkungen des Devisenhandels verfügt, die zum Einbrechen des Wechselkurses beitrugen.[10]

Eine Tobin-Steuer, die auf Dauer erhoben werden soll, erfordert einen multilateralen Ansatz und die Bereitschaft, die Steuer zumindest auf den wichtigsten Finanzplätzen zu erheben.[11] Deshalb erscheint es nicht übertrieben pragmatisch, wenn man die Frage stellt, ob in absehbarer Zeit mit der Unterstützung eines solchen Konzeptes durch die amerikanische Regierung zu rechnen sein wird. Ohne die Amerikaner wird dieses Konzept keine durchschlagende Wirkung erzielen.

Obwohl es also eine Reihe von konzeptionellen und politischen Gründen gibt, die Tobin-Steuer als wenig hilfreich zu betrachten, ist die Debatte darüber nützlich. Regierungen haben eine Verantwortung für die Gestaltung der Globalisierung, und es bestehen Chancen für die Gestaltung von Finanzmärkten. Die Globalisierung hat nicht zu machtlosen Regierungen geführt. Vielmehr haben Politiker lange ihre Verantwortung für die Gestaltung der Märkte ignoriert und auf deren Selbstregulierung vertraut. Der wachsende Widerstand gegenüber deregulierten und liberalisierten Finanzmärkten und auch die Debatte um die Tobin-Steuer ermuntern möglicherweise die Regierungen der OECD-Länder, die politischen und ökonomischen Vorteile verbesserter Regulierung sorgfältig zu prüfen.

Gleichwohl ist nicht zu übersehen, dass die Debatte um die Tobin-Steuer auch den genau entgegengesetzten Effekt haben kann: Von den eigentlichen Problemen der internationalen Finanzmärkte wird abgelenkt, und die Neigung, sich mit komplexen ökonomischen Zusammenhängen zu beschäftigen, wird gedämpft.[12] Sowohl in der Politik als auch bei Kritikern der Globalisierung ist diese Gefahr erkennbar. Die Verlockung erscheint groß: Mittels eines vermeintlichen Wundermittels sollen sowohl die Finanzmärkte stabilisiert als auch eine ergiebige Quelle zur Finanzierung von Entwicklungspolitik erschlossen werden. Weder das eine noch das andere wird aber mit der Tobin-Steuer erreicht werden können. Andere Steuern, z. B. auf Flugbenzin, sind zur Finanzierung von entwicklungs- und umweltpolitischen Projekten weitaus geeigneter als die Tobin-Steuer.[13]

5 Vgl. Commission of the European Communities, Responses to the Challenges of Globalization: A Study on the International Monetary and Financial System and on Financing for Development. Working document from the Commission Services, Brüssel, 13. Februar 2002, DOC/02/04, S. 44; Paul Bernd Spahn, Zur Durchführbarkeit einer Devisentransaktionssteuer, Gutachten im Auftrag des BMZ, Frankfurt/M., Februar 2002, S. 4.

6 Vgl. Robert Shiller, Irrational Exuberance, Princeton 2000, S. 227.

7 Vgl. ebd.

8 Vgl. Karl-Heinz Paqué, Kein Bedarf an Sand im Getriebe, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 20. 10. 2001.

9 Vgl. Commission of the European Communities (Anm. 5), S. 44.

10 Der Wechselkurs des Rand sank von acht Rand pro Dollar im Juli 2001 auf zwölf Rand pro Dollar im Dezember 2001.

11 Vgl. Commission of the European Communities (Anm. 5), S. 91.

12 Vgl. H. Flassbeck/C. Noé (Anm. 3), S. 1368.

13 Vgl. Commission of the European Communities (Anm. 5), S. 91.

Angesichts der eklatanten Schwächen der Tobin-Steuer wird inzwischen über modifizierte Varianten nachgedacht. Der Frankfurter Ökonom und Gutachter des BMZ, Paul Bernd Spahn, hat eine zweistufige Steuer vorgeschlagen. Die erste Stufe erfasst alle Wechselkurstransaktionen und gleicht hier der Tobin-Steuer. Allerdings soll der Steuersatz sehr niedrig sein und sich zwischen 0,005 Prozent und 0,02 Prozent bewegen. Damit würden Wechselkurse nicht stabilisiert, aber Steuern eingenommen. Die Stabilisierung der Wechselkurse soll durch eine zweite Stufe erfolgen. Die Idee von Spahn ist, dass ein Land den Wechselkurs der Währung innerhalb einer Bandbreite festlegt. Um den administrativ festgelegten Wechselkurs herum können die Kurse innerhalb einer Bandbreite von beispielsweise drei Prozent frei schwanken. Außerhalb des Wechselkurskorridors würde aber eine hohe Steuer von zwischen 50 und 100 Prozent greifen.[14] Diese Spahn-Steuer sollte unilateral von Transformations-, Schwellen- und Entwicklungsländern sowie von außerhalb der großen Währungsräume gelegenen Industrieländern eingeführt werden.[15]

Die Spahn-Steuer verspricht umfassende Vorteile: Entwicklungs- und Schwellenländer müssen nur noch zwei Instrumente implementieren – die Wechselkurszielzone und die Spahn-Steuer. Von der Steuer betroffen sind ausschließlich die als schädlich betrachteten spekulativen Attacken außerhalb der Zielzone. Der Warenhandel und der zur Bereitstellung von Liquidität notwendige Arbitragehandel werden nicht belastet. Der Arbitragehandel nutzt Kursdifferenzen an verschiedenen Börsenplätzen aus. Arbitrageure versuchen, am jeweils billigsten Markt zu kaufen und zugleich am teuersten Markt zu verkaufen.

Auf den ersten Blick hat es den Anschein, dass Spahn ein überzeugendes Konzept vorgelegt hat. Bei etwas genauerer Betrachtung wird hingegen deutlich, dass die Spahn-Steuer nicht funktionieren kann. Das Problem ist ihre Reichweite: Die Währung eines Landes wird nicht nur an den Finanzplätzen des eigenen Staates, sondern auch an anderen Finanzplätzen und, dies ist besonders wichtig, an Offshore-Finanzplätzen gehandelt. Um nun zu verhindern, dass spekulative Attacken gegen eine Währung stattfinden, muss der Handel auf die landeseigenen Finanzplätze beschränkt werden. Nur dort kann die Spahn-Steuer erhoben werden, nicht jedoch auf anderen Finanzplätzen und schon gar nicht an unregulierten Offshore-Finanzplätzen. Die Spahn-Steuer funktioniert also nur mit Kapitalverkehrskontrollen. Wenn aber ein Land Kapitalverkehrskontrollen erlässt, braucht es keine Spahn-Steuer, da dann ohnehin nicht gegen die Währung des Landes spekuliert werden kann. Mit anderen Worten: Ohne Kapitalverkehrskontrollen funktioniert die Spahn-Steuer nicht, mit Kapitalverkehrskontrollen braucht man sie nicht.

14 Vgl. P. B. Spahn (Anm. 5), S. 21–28.
15 Vgl. ebd., S. 27.

III. Insolvenzverfahren und Anleiheklauseln

1. Internationales Insolvenzrecht

Die Liberalisierung des internationalen Kapitalverkehrs wurde bislang nicht begleitet vom Aufbau jener Strukturen, die in nationalen Finanzmärkten als völlig selbstverständlich betrachtet werden. Dazu gehört ein Insolvenzrecht, um den Konkurs eines staatlichen Schuldners abwickeln zu können. Die Idee für ein solches internationales Insolvenzrecht ist keineswegs neu. Bereits Mitte der achtziger Jahre wurde vorgeschlagen, nationales Insolvenzrecht auf die internationale Ebene zu übertragen.[16]

Amerikanische Regulierungen können hier als Vorlage genutzt werden. In den USA können sich Gebietskörperschaften nach Artikel 9 des amerikanischen Konkursrechts für zahlungsunfähig erklären. Voraussetzung ist, dass die Absicht besteht, die vorhandenen Schulden zu bedienen, dies jedoch die finanziellen Möglichkeiten nicht zulassen. Zudem muss entweder die Bereitschaft sämtlicher Gläubiger zur Umschuldung vorliegen, oder es muss ohne Erfolg versucht worden sein, die Gläubiger zu einer Umschuldung zu bewegen.[17] Im internationalen Kontext könnte ein neutrales Gericht zur Lösung der Insolvenz berufen werden. Die Mitglieder des Gerichts sollten zu gleichen Teilen von beiden Parteien benannt werden. Aus diesen Reihen sollte dann ein Vorsitzender gewählt werden, um durch ungerade Stimmenzahl eine Mehrheitsbildung zu ermöglichen.[18] Ziel des Insolvenzverfahrens ist es, dem Schuldner einen wirtschaftlichen Neuanfang zu ermöglichen. Durch die in der Regel erfolgende teilweise Entschuldung soll ein Schuldenstand erreicht werden, der es ermöglicht, Zins und Tilgung zu leisten. Gewiss kann man einwenden, dass dieses Verfahren heute von erheblich geringerer Bedeutung als in der Vergangenheit ist, da staatliche Verschuldung nur noch eine geringe Rolle spielt. Dieses

16 Vgl. Kunibert Raffer, Applying Chapter 9 Insolvency to International Debts: An Economically Efficient Solution with a Human Face, in: World Development, (1990) 2, S. 301–311.
17 Vgl. ebd., S. 302.
18 Vgl. ebd., S. 304.

Argument ist aber nur teilweise stichhaltig. Zum einen gibt es noch eine Reihe von Fällen, bei denen Staaten überschuldet sind. Zahlreiche afrikanische Länder fallen genauso unter diese Kategorie wie Argentinien. Zum anderen hat die Existenz eines internationalen Insolvenzrechts disziplinierende Wirkung auf Kreditgeber, die bisher davon ausgehen konnten, dass es kein Konkursverfahren für überschuldete Staaten gibt.

Ende November 2001 überraschte die stellvertretende Direktorin des Internationalen Währungsfonds (IWF), Anne Krueger, mit einem Vorschlag zur Schaffung eines Insolvenzverfahrens unter Führung des IWF. In ungewöhnlich deutlichen Worten wurde von Krueger Kritik an Gläubigern geübt, die sich mit aggressiven juristischen Strategien Vorteile verschafften. Krueger geißelte ein Unternehmen als Geier-Firma *(vulture company)*. Dieses Unternehmen, Elliott Associates, hatte auf dem Sekundärmarkt – dem Markt für bereits im Umlauf befindliche Wertpapiere – Anfang 1997 Forderungen an Peru zum Preis von 20,7 Mio. US-Dollar erworben. Im Oktober 1995 hatte Peru eine Umschuldung von Altschulden im Rahmen eines vom IWF unterstützten Programms erklärt. Im Zuge der Umschuldung Perus sollten diese Verbindlichkeiten in sog. Brady Bonds umgetauscht werden.[19] Elliott Associates verklagte Peru aber auf Zahlung des vollen Nennwertes von 56 Mio. US-Dollar und beantragte einen Vollstreckungstitel zur Beschlagnahme peruanischer Aktiva in den USA sowie in Belgien. Die peruanische Regierung hatte nicht genügend Zeit, um gegen die bereits erwirkten Vollstreckungstitel gerichtlich vorzugehen. Vor diesem Hintergrund zahlte Peru.[20]

Die Vorschläge von Krueger, von der Financial Times zu Recht als Paukenschlag bezeichnet, folgen der Idee eines internationalen Insolvenzverfahrens. Überschuldete Länder sollen demnach in Absprache mit dem IWF für mehrere Monate die Zahlung von Zinsen und Tilgung einstellen können. In der Zeit dieses Zahlungsstillstandes *(standstill)* sollten die Länder zur Verhinderung von Kapitalflucht auch Kapitalverkehrskontrollen erlassen können. Anne Krueger verspricht sich davon eine disziplinierende Wirkung auf Gläubiger. Bereits die Existenz eines Mechanismus zur Regelung staatlicher Insolvenz könnte zu einem Rückgang der Kapitalströme in Entwicklungs- und Schwellenländer führen: Dies wäre aber nach Ansicht Kruegers ein willkommener Nebeneffekt, insbesondere dann, wenn eine genauere Risikoprüfung die Ursache sinkender Kapitalzuflüsse wäre.[21]

Der Vorstoß des IWF in der Frage der Gläubigereinbindung ist ebenso überraschend wie begrüßenswert. Nach langem Zögern hat der IWF akzeptiert, dass Maßnahmen zur geregelten Einbindung des privaten Sektors zur Überwindung von Schuldenkrisen nötig sind. Dies ist jedoch nur der erste Schritt. Folgende Punkte bedürfen der Beachtung:

– Das von Krueger vorgeschlagene Verfahren funktioniert nur, wenn es in nationales Recht der Mitgliedstaaten übertragen wird. Dies ist keine kleine Hürde.

– Zu klären ist, welche Form das Insolvenzgericht haben soll. Krueger sieht den IWF in der besten Position, aber nicht jedes Land mag eine derartige Ausweitung des Tätigkeitsfeldes des Fonds begrüßen.

– Die Festlegung von Kriterien, die zur Erklärung der Zahlungsunfähigkeit erfüllt sein müssen, dürfte für einige Diskussionen sorgen. Sollte hier ein einheitlicher Katalog gewählt werden oder vertraut man eher auf eine fallweise Feststellung der Zahlungsunfähigkeit?

– Schließlich müssen während des Schuldenmoratoriums Maßnahmen getroffen werden, die eine Wiederholung der prekären Situation verhindern. Welche Wirtschaftspolitik ist geeignet, eine neuerliche Schuldenkrise zu verhindern?

Die Entwicklung in den kommenden Jahren wird zeigen, ob dieser Vorschlag realisiert werden wird. Anne Krueger betrachtet es zu Recht als ungewiss, ob die Mitgliedsstaaten des Fonds bereit sein werden, die Rechte ihrer Bürger, gegen eine ausländische Regierung vor eigenen Gerichten zu klagen, zu beschränken. Die Einschränkung wäre, so Krueger, der Preis für eine stabilere und daher wohlhabendere Weltwirtschaft.[22]

2. Anleiheklauseln

Im Vergleich zum internationalen Insolvenzverfahren weniger radikal wäre die Einführung von Mehrheitsklauseln in Anleiheverträgen. Im internationalen Finanzierungsgeschäft haben Anleihen gegenüber Bankkrediten an Bedeutung gewonnen.

19 Brady Bonds wurden 1989 entwickelt. Sie entstanden aus restrukturierten Bankkrediten: Diese wurden in Wertpapiere umgewandelt, also verbrieft. Die Brady Bonds verdanken ihren Namen Nicholas Brady, dem damaligen US-Finanzminister. Brady Bonds haben meist lange Laufzeiten und die verschiedensten Arten der Zinsausschüttung.

20 Vgl. Anne Krueger, International Financial Architecture for 2002: A New Approach to Sovereign Debt Restructuring. Address given at the American Enterprise Institute, 26. 11. 2001 (www.imf.org/extemal/np/speeches/2001/112601.htm).

21 Vgl. ebd.

22 Vgl. ebd.

Vor den Schuldenkrisen der achtziger Jahre wurden an staatliche Schuldner in Entwicklungs- und Schwellenländern vor allem Kredite mittlerer Laufzeit vergeben, die von Bankkonsortien bereitgestellt wurden. 1980 machten diese Kredite nahezu 100 Prozent der Neuverschuldung von staatlichen Schuldnern auf internationalen Finanzmärkten aus. Ende der neunziger Jahre fiel dieser Anteil auf weniger als 20 Prozent, während Anleihen souveräner Schuldner entsprechend an Bedeutung gewannen.[23] Die wachsende Präferenz für Anleihen basierte auch auf der Überlegung, dass diese Schuldentitel nur sehr schwer umzuschulden sind und souveräne Schuldner daher alles tun würden, eine Umschuldung zu vermeiden.[24] Nach den Anleihen staatlicher Schuldner gewannen in den neunziger Jahren auch private Anleihen aus Entwicklungs- und Schwellenländern an Bedeutung.

Diese Verschiebung hin zu Anleihen führte zu neuen Problemen bei der Bewältigung von Schuldenkrisen. Gläubiger sind heute in der Regel Tausende von Anleihebesitzern, deren Entscheidungen nur schwer koordiniert werden könnten. Deshalb ist es wichtig, auch Anleiheverträge krisenfester zu machen. Notwendig sind Klauseln in Anleiheverträgen, die Mehrheitsentscheidungen ermöglichen. Durch Mehrheitsentscheidungen der Halter von Anleihen – statt, wie bisher, Einstimmigkeit – kann die Umschuldung im Krisenfall, häufig verbunden mit Forderungsverzicht, deutlich erleichtert werden.[25] Eine diesbezügliche Regelung gibt es bereits in Großbritannien. Bei dort emittierten Anleihen können Schuldennachlässe beschlossen werden, wenn mindestens 70 Prozent der Anleihebesitzer der Umschuldungsvereinbarung zustimmen. Auch Luxemburg verfügt schon über „collective action clauses". Zu Kollektivklauseln haben sich der IWF, aber auch die amerikanische Regierung bereits unterstützend geäußert.[26]

IV. Warum einen „lender of last resort"?

Beim Management von Finanzkrisen sollte aber vor der Umschuldung und Restrukturierung versucht werden, den Ausbruch einer Krise zu vermeiden. Von zentraler Bedeutung ist dabei die Bereitstellung von Liquidität. Soll der IWF in künftigen Finanzkrisen Liquidität schneller und großzügiger bereitstellen?

Nach der Asienkrise hat der IWF neue Instrumente entwickelt, um schneller auf Liquiditätskrisen reagieren zu können. 1997 wurde die *Supplemental Reserve Facility* (SRF) geschaffen, 1999 folgte das Instrument der *Contingent Credit Lines* (CCL). SRF sind Kredite, die an Mitgliedsländer vergeben werden, die wegen eines plötzlichen Verlustes von Vertrauen der Finanzmärkte in Zahlungsbilanzschwierigkeiten geraten sind. Die CCL sollen als finanzielles Schutzschild vor der Gefahr von so genannten Ansteckungseffekten dienen. Bei Finanzkrisen in Nachbarländern soll Liquidität vorsorglich bereitgestellt werden.

Der Hintergrund dieser Fragen ist, dass zumindest einige der jüngsten Finanzkrisen durch Liquiditätsengpässe verursacht wurden. Die betroffenen Volkswirtschaften waren temporär illiquide, aber nicht insolvent, wie beispielsweise Südkorea. Nach der Bereitstellung von Liquidität erholte sich die Ökonomie sehr schnell. In derartigen Fällen führt die verzögerte Bereitstellung von frischer Liquidität zu einer vermeidbaren Verschlechterung der wirtschaftlichen Situation.

Teilt man die Einschätzung, dass Liquidität rascher als bisher bereitgestellt werden sollte, muss die Form einer solchen Hilfe genauer festgelegt werden. Drei Optionen stehen zur Verfügung: a) Der IWF könnte, wie in der Vergangenheit, Liquidität in begrenztem Umfang und nur in Verbindung mit Auflagen bereitstellen; b) alternativ könnten sich Länder vorab für ebenfalls begrenzte Liquiditätshilfen qualifizieren. Dies ist der für die CCL gewählte Ansatz; allerdings hat sich noch kein Land dafür beworben; c) schließlich ist es denkbar, dass der IWF zu einem „Gläubiger der letzten Instanz"[27] weiterentwickelt wird. Dies würde bedeuten, dass sich IWF-Mitgliedsländer ohne Auflagen beim Fonds unbeschränkt mit Liquidität versorgen können.[28]

Die dritte Option ist sowohl die radikalste als auch die einfachste. Sie schafft im internationalen Raum das, was in nationalen Finanzmärkten in Form der Zentralbanken existiert. Walter Bagehot, englischer Ökonom und langjähriger Herausgeber des „Economist", hat im 19. Jahrhundert die

23 Vgl. Gabrielle Lipworth/Jens Nystedt, Crisis Resolution and Private Sector Adaptation, in: Finance and Development, (June 2001).
24 Vgl. ebd.
25 Vgl. Stanley Fischer, On the Need for an International Lender of Last Resort. Essays in International Finance, No. 220 (November 2000), Department of Economics, Princeton University, S. 22.
26 Vgl. ebd.

27 Im engeren Sinn kann es auf globaler Ebene natürlich keinen „lender of last resort" geben, da dies an die Fähigkeit zur Geldschöpfung gebunden ist. Solange es kein einheitliches Geld auf der ganzen Welt gibt, wird auch ein sehr gut ausgestatteter IWF immer nur ein „quasi-lender of last resort" sein können. In der Praxis dürfte diese Unterscheidung unerheblich sein.
28 Vgl. S. Fischer (Anm. 25).

Bedingungen für einen „lender of last resort“ formuliert. Dieser sollte großzügig, zu hohen Zinsen und gegen gute Sicherheiten Kredite vergeben.[29] Volkswirtschaften würden Zugang zu Liquidität bekommen, wenn sie bereit wären, Zinsen oberhalb der jeweiligen Marktzinssätze zu bezahlen und angemessene Sicherheiten leisten könnten.

Stanley Fischer, bis zum Sommer 2001 Vize-Chef des IWF, hat in dieser Debatte auf die Eigendynamik einer Finanzkrise hingewiesen. Die nationale Notenbank kann die vom Privatsektor und von der öffentlichen Hand benötigten Devisen nicht bereitstellen, da sie nicht über unbegrenzte Devisenreserven verfügt. In dieser Situation hilft nur ein internationaler „Gläubiger der letzten Instanz“. Fischer begründet die Forderung nach einem internationalen „Gläubiger der letzten Instanz“ damit, dass internationale Kapitalströme sehr beweglich sind und dass diese Volatilität ansteckend ist. Die den Finanzmärkten innewohnende Instabilität kann durch einen internationalen „Gläubiger der letzten Instanz“ möglicherweise schon im Ansatz unterbunden werden.[30]

Die Umsetzung dieses Vorschlages stößt aber sowohl auf konzeptionelle als auch auf politische Hemmnisse. Relativ unproblematisch ist die Findung eines angemessenen Zinssatzes. Dieser müsste höher sein als in Nicht-Krisenzeiten, aber niedriger als die von Geschäftsbanken in der Krise verlangten Sätze. Schwierig hingegen ist die Bereitstellung angemessener Sicherheiten. Hier ist eine Unterscheidung zwischen einer temporären Liquiditätskrise und einer Solvenzkrise zu machen. Für einen Kreditgeber ist es in einer Krisensituation sehr schwer, die künftigen Deviseneinnahmen zu beurteilen. Am leichtesten fällt dies noch bei Rohstoffexporten.[31] Bei anderen Exporten sind Sicherheiten weniger leicht auszumachen.

Selbst wenn es gelänge, in ausreichendem Maß Sicherheiten bereitzustellen, müsste zudem noch geklärt werden, wie verfahren werden soll, falls die Liquiditätshilfen nicht ausreichen und das Land in eine Solvenzkrise geraten sollte. Dem „Gläubiger der letzten Instanz“ müsste dann die Möglichkeit eingeräumt werden, auf diese Sicherheiten zurückzugreifen. Dazu ist ein internationales Insolvenzgericht oder ein anderes geordnetes Verfahren vonnöten.[32]

29 Bagehot sprach von „lend freely, at penalty rates, against good collateral“; vgl. ebd., S. 9.

30 Vgl. ebd., S. 16.

31 So haben die USA 1995 Mexiko großzügig Kredite bereitgestellt, sich aber die Einnahmen aus den künftigen Erdölexporten vertraglich gesichert.

32 Vgl. den Vorschlag von IWF-Vize Anne Krueger.

Jenseits dieser konzeptionellen Probleme wären zudem erhebliche politische Hemmnisse zu überwinden. Der Einfluss der OECD-Länder würde erheblich sinken, weil Kredite des IWF nicht mehr zur Erlangung von politischen Konzessionen genutzt werden könnten. Der Fonds würde in erster Linie ein Instrument, auf das seine Mitgliedsländer in Notfällen zurückgreifen können, ohne sich dem Fonds unterwerfen zu müssen.

Fraglos besteht gegenwärtig eine größere Bereitschaft, die internationalen Finanzbeziehungen gerechter zu gestalten. Die Weiterentwicklung des IWF zu einem globalen „lender of last resort“ übersteigt aber die Bereitschaft der meisten Akteure zu weit reichenden Reformen. Dennoch ist die Forderung nach einem internationalen „Gläubiger der letzten Instanz“ letztlich nur konsequent: Wenn globale Finanzmärkte geschaffen werden, verlieren nationale Notenbanken wichtige Instrumente, die dann auf globaler Ebene bereitgestellt werden müssen. Umgekehrt heißt dies: Solange der globale „lender of last resort“ fehlt, ist die Abschaffung von Kapitalverkehrskontrollen gefährlich.

Zugleich wird immer deutlicher, dass der Verzicht auf den Ausbau des IWF zu einem „Gläubiger der letzten Instanz“ Ländergruppen dazu zwingt, eigene Systeme zur Sicherung der Liquidität zu entwickeln. Besondere Anstrengungen werden hier in Ostasien unternommen. Ostasiens Volkswirtschaften, deren Zentralbanken Währungsreserven von 1 200 Mrd. US-Dollar halten, bauen gegenwärtig ein Netzwerk von Vereinbarungen auf, um sich in kommenden Krisen gegenseitig zu helfen. Dies reduziert natürlich die Bedeutung des IWF. Aus Sicht der Betroffenen ist das aber zweitrangig, denn zunächst ist für diese Länder wichtig, dass ein regionaler „Gläubiger der letzten Instanz“ einen Ersatz für einen globalen „Gläubiger der letzten Instanz“ bieten kann.

V. Rollover-Optionen und Beschränkungen des internationalen Kapitalverkehrs

1. Rollover-Optionen

Bei einigen Finanzkrisen der jüngeren Vergangenheit haben sich Finanz- und Währungskrisen gegenseitig verstärkt. Die Aufkündigung von Kreditverträgen führte zu Kapitalabflüssen und damit zu einem Druck auf den Wechselkurs. Erst bei Eintritt einer Finanzkrise über die Einbindung von Kreditgebern zu verhandeln, ist ordnungspolitisch

falsch. Sinnvoll sind vielmehr Maßnahmen, die den Schuldnern selbst die Möglichkeit geben, auf Stabilisatoren zurückzugreifen. Zwei britische Ökonomen haben dazu 1999 einen Vorschlag gemacht: „Universal Debt-Rollover Options with a Penalty“ (UDROP). Die Idee ist recht simpel: Schuldner können sich entscheiden, einen Kredit bei Fälligkeit um drei oder sechs Monate zu verlängern. Der Preis für diese Umschuldung (penalty) wird bereits bei Abschluss des Kreditvertrages festgesetzt. Das Ziel der UDROP ist, durch Panik verursachte Liquiditätskrisen zu verhindern.[33] Erreicht werden soll, dass Schuldner bis zur Erreichung geordneter Marktverhältnisse von der Schuldenrückzahlung befreit sind, die Schuld also gestundet wird.[34] UDROP sollen für alle in Fremdwährung denominierten Kredite gelten. Erfasst werden sollen sowohl private als auch staatliche Kreditaufnahmen mit kurzer und langer Laufzeit. Überziehungskredite sind ebenso zu berücksichtigen.[35]

Dieses Konzept weist eine Reihe von Vorzügen auf. Erstens sind UDROP-Maßnahmen klassische Ordnungspolitik: Der Staat legt Rahmenbedingungen fest und überwacht ihre Einhaltung, ist aber in die Umsetzung nicht eingeschaltet. Zweitens würden UDROP sehr rasch zur Reduzierung der Wahrscheinlichkeit von Liquiditätskrisen beitragen. Drittens haben UDROP auch einen positiven, stabilisierenden Einfluss auf Wechselkurse. Insbesondere bei flexiblen Kursen kann ein deutlicher Abfluss von Devisen zur Bedienung von plötzlich fällig gestellten ausländischen Krediten für einen erheblichen Druck auf den Wechselkurs sorgen.[36]

Darüber hinaus ist die Notwendigkeit, bereits bei Abschluss des Vertrages einen Preis für die Umschuldungsoption zu finden, ein positiver Nebeneffekt. Dies zwingt Schuldner und Gläubiger, die Risiken eines Kredits zu bewerten. In der Vergangenheit haben Gläubiger zu oft die Risiken einer Kreditvergabe ignoriert – häufig in der Annahme, dass es im Falle einer Kreditkrise zu öffentlichen Hilfen kommen würde. Mit der Einführung von UDROP könnte deutlich gemacht werden, dass staatliche Hilfen nicht gewährt werden würden, mithin eine angemessene Risikoprüfung durch die Gläubiger notwendig ist. Gleichwohl haben auch Rollover-Optionen nennenswerte Nachteile: Möglicherweise steigen die Kosten für Auslandskredite.[37] Dies ist allerdings nicht nur negativ zu bewerten, da damit Kreditaufnahmen im Inland – relativ zu Auslandskrediten – billiger werden. Inlandskredite in eigener Währung sind naturgemäß wesentlich weniger riskant als Fremdwährungskredite.

Insgesamt erscheinen die Vorteile von UDROP die Nachteile erheblich zu übersteigen. Gewiss ist dieses Konzept kein AIlzweckmittel zur Verhinderung von Finanzkrisen, aber es trägt zur Stabilisierung von Finanzmärkten bei, ohne den Akteuren auf Finanzmärkten inakzeptable Lasten aufzubürden.

2. Kapitalverkehrskontrollen zur Krisenprävention

Der langsame Fortschritt bei der Entwicklung stabilerer internationaler Finanzmärkte unterstreicht die Bedeutung von auf nationaler Ebene implementierbaren Maßnahmen zur Krisenprävention. Als Paradebeispiel werden hierbei immer wieder die Maßnahmen Chiles genannt.[38] Das Ziel dieser Maßnahmen ist die Beschränkung des Zuflusses von nur kurzfristig gebundenem Kapital. Durch die Förderung von langfristiger Anlage soll das Risiko eines panikartigen Abzugs von Kapital reduziert werden.

Chile hat nach den Erfahrungen der schweren Finanzkrisen in den siebziger und achtziger Jahren 1991 eine umfassende Bardepotpflicht eingeführt. Zunächst 20, später 30 Prozent einer Kreditaufnahme im Ausland oder einer im Ausland aufgenommenen Anleihe mussten zinslos bei der Zentralbank hinterlegt werden. Damit wurden zum einen Kapitalzuflüsse verstetigt und zum anderen der inländische Finanzsektor gestärkt. Eine Bardepotpflicht wirkt wie eine effiziente Steuer auf Kreditaufnahmen im Ausland (vgl. Tab. 2).

Die Ergebnisse des chilenischen Ansatzes sind überzeugend. Zunächst fällt auf, dass es in den neunziger Jahren in Chile keine Finanzkrise gab, trotz schwerer Turbulenzen in der Region. Ein wesentlicher Grund für diese Stabilität ist die veränderte Komposition der Kapitalzuflüsse. Während 1989 nur fünf Prozent der im Ausland aufgenommenen Kredite eine Laufzeit von mehr als zwölf Monaten hatten, war dieser Anteil acht

33 Vgl. Willem Buiter/Anne Sibert, UDROP – A Small Contribution to the New International Financial Architecture. Centre for Economic Performance, London School of Economics and Political Science, Working Paper, Mai 1999.

34 Vgl. ebd., S. 3.

35 Vgl. ebd.

36 Dies gilt natürlich analog auch für feste Wechselkurse. Eine Zentralbank kann bei hoher Auslandsverschuldung rasch an die Grenzen ihrer Devisenreserven geraten, wenn infolge einer Panik auf den Märkten Devisen in erheblichem Umfang zur Bedienung der Außenschulden benötigt werden.

37 Langfristig können die Finanzierungskosten allerdings auch sinken, da das Finanzsystem stabilisiert wird und damit die Risikoaufschläge abnehmen können.

38 Slowenien ist ein weiteres, aber weniger bekanntes Beispiel.

Tabelle 2: Entwicklung ausgewählter Kapitalverkehrsbeschränkungen in Chile 1991 – 1998

1991	Juni: 20 % der Zuflüsse müssen in der Währung des Kredits für ein Jahr zinslos bei der Zentralbank hinterlegt werden. Geltungsbereich: alle neuen Kredite außer Handelskredite Einführung einer Mindestanlagedauer für ausländische Direktinvestitionen von 3 – 5 Jahren
1992	Erhöhung des Bardepots auf 30 % der Zuflüsse
1995	Hinterlegung des Bardepots nur noch in US-Dollar Verkürzung der Mindestanlagedauer für Direktinvestitionen auf 12 Monate
1996	Dezember: Einführung von Ausnahmen für Kredite unter $ 200 Millionen
1997	Senkung der Kreditsumme auf $ 100 Millionen
1998	Juni: Reduzierung der Bardepotpflicht auf 10 %; September: Reduzierung der Bardepotpflicht auf 0 %

Quelle: Franzisco Nadal-De Simone/Piritta Sorsa, A Review of Capital Account Restrictions in the 1990s, IMF Working Paper, 99/52 (April 1999).

Jahre später auf 97,2 Prozent gewachsen. Dies wurde erreicht, ohne Chile von den internationalen Finanzmärkten abzukoppeln. Die Kapitalzuflüsse wuchsen vielmehr von 1,52 Mrd. US-Dollar im Jahr 1989 auf 2,89 Mrd. US-Dollar im Jahr 1997.[39]

Die Bardepotpflicht in Chile begünstigt langfristige Kredite, da nach einem Jahr das Bardepot erstattet wird. Je länger die Laufzeit eines Kredits, desto geringer ist also die Belastung durch die Bardepotpflicht. Der Umfang der Bardepotpflicht war geringer, als man dies auf den ersten Blick erwarten könnte. Erfasst wurden lediglich 40 Prozent der Kapitalzuflüsse. Dies liegt zum einen an der Freistellung bestimmter Zuflüsse, z. B. von ausländischen Direktinvestitionen, zum anderen an Lücken in der Regulierung.[40] Die Anwendbarkeit von Importkontrollen sollte jedoch nicht überschätzt werden. Sie funktionieren in Ökonomien mit solider Geld- und Fiskalpolitik. Aber in Volkswirtschaften mit einer insgesamt instabilen und hektischen Wirtschaftspolitik kann auch eine Bardepotpflicht nicht für Stabilität sorgen.

3. Kapitalverkehrskontrollen in einer Finanzkrise

Kapitalzuflusskontrollen werden inzwischen von vielen Beobachtern als wichtiges Mittel zur Krisenprävention, d. h. vor allem zur Stabilisierung der Finanzmärkte in Entwicklungs- und Schwellenländern, akzeptiert. Kein Konsens besteht aber hinsichtlich der Nutzung von Kapitalverkehrskontrollen zur Bekämpfung von Finanzkrisen. Von vielen Beobachtern wird unterstellt, dass die Einführung von Beschränkungen des Kapitalverkehrs inmitten einer Krise eher krisenverschärfend wirkt. Hier ist es hilfreich, die Erfahrungen Malaysias im Jahre 1998 genauer zu betrachten.

Die Regierung Malaysias erließ am l. September 1998 umfassende Kapitalverkehrskontrollen, also mehr als ein Jahr nach Ausbruch der Asienkrise. Daher findet sich oft die Einschätzung, Malaysias Kapitalverkehrskontrollen seien zu spät eingeführt worden, die Krise sei ohnehin schon nahezu überwunden gewesen und das Nachbarland Thailand habe sich auch ohne diese Maßnahmen rasch und dauerhaft erholt. Eine neuere Untersuchung kommt hingegen zu einem anderen Ergebnis. Zunächst wurde die Situation Malaysias vor Einführung der Kapitalverkehrskontrollen untersucht und gefragt, ob die Krise tatsächlich schon überwunden war. Im Gegensatz zur geläufigen Annahme stellen die Autoren eine Zunahme der Instabilität in den ersten acht Monaten des Jahres 1998 fest. Insbesondere stiegen die Zinsen für Kredite in Offshore-Märkten für malaysische Ringgit von sechs Prozent im Januar 1998 auf 23 Prozent im August 1998.[41]

Vor diesem Hintergrund, also der messbaren Zunahme von Instabilitäten auf den Finanzmärkten vor Erlass der Kapitalverkehrskontrollen, ist das Ergebnis der Maßnahmen Malaysias sehr positiv. Der Wechselkurs wurde stabilisiert und das inländische Zinsniveau konnte weit genug sinken, um inländische Investitionstätigkeit anzuregen. Zudem wurden die Kapitalverkehrskontrollen so gestaltet, dass weder ausländische Direktinvestitionen noch der Außenhandel davon betroffen waren.[42] Ein weiterer bemerkenswerter Punkt ist, dass die Kapitalverkehrskontrollen nur vorüberge-

39 Vgl. Sebastian Edwards, Exchange Rate Regimes, Capital Flows and Crisis Prevention. Paper prepared for the National Bureau of Economic Research Conference on Economic and Financial Crises in Emerging Market Economies, Woodstock, Oktober 2000.

40 Vgl. Carlos Massad, The Liberalization of the Capital Account: Chile in the 1990s, Essays in International Finance, No. 207, Mai 1998, S. 34 – 46.

41 Vgl. Ethan Kaplan/Dani Rodrik, Did the Malaysian Capital Controls Work?, NBER working paper 8142; im Internet: www.nber.org/papers/w8142.pdf.

42 Vgl. ebd., S. 11.

hend angewendet wurden. Anders als dies der IWF angenommen hatte, führten die Maßnahmen nicht dazu, dass Malaysia auf Jahre hinaus von den Akteuren auf internationalen Finanzmärkten gemieden wurde. Bereits im Mai 1999, also weniger als ein Jahr nach Beginn der Kontrollen, platzierte Malaysia erfolgreich eine Anleihe im Umfang von 1,0 Milliarden US-Dollar.

Es zeigt sich also, dass vernünftig implementierte Kapitalverkehrskontrollen einen bedeutenden Beitrag zur Überwindung einer Finanzkrise leisten können. Dies ist eine wichtige Lektion für den IWF, der in den Fällen, wo er aktiv an der Formulierung eines Maßnahmenpakets beteiligt war, stets auf Austeritätspolitik setzte und Kapitalverkehrskontrollen als schädlich ansah.

VI. Die ordnungspolitische Gestaltung der Globalisierung tut Not

Lange Zeit verhallte der Ruf nach einer Stärkung der Regulierung von Märkten ungehört. In nahezu allen OECD-Ländern genoss Deregulierung und Liberalisierung den höchsten Stellenwert. Insbesondere die Finanzmärkte wurden dabei zu sehr sich selbst überlassen. Die logische Folge der Internationalisierung der Finanzmärkte ist aber die Übertragung bestimmter Strukturen aus dem nationalen Raum auf die globale Ebene. Hierzu gehören die Schaffung eines internationalen Gläubigers der letzten Instanz ebenso wie die Schaffung von regelgebundenen Strukturen zur Einbeziehung von Kreditgebern in die Lösung von Finanzkrisen.

Die Gestaltung der Globalisierung ist eine politische Aufgabe. Es ist unrealistisch, von Märkten eine vollständige Selbstregulierung zu erwarten. Die Regierungen der Europäischen Union sollten sich dieser Verantwortung stellen und sich nachdrücklich für eine ordnungspolitische Initiative einsetzen. Europa könnte eine führende Rolle bei der Neuordnung der internationalen Finanzmärkte spielen. Nach der erfolgreichen Einführung des Euro fällt das Fehlen einer gemeinsamen auswärtigen Finanzpolitik der EU auf. Während die EU auf dem Gebiet der Handelspolitik seit Jahren mit einer Stimme spricht, gibt es auf dem Gebiet der auswärtigen Finanzpolitik einen vielstimmigen Chor.

Zu fragen ist, welches Interesse die EU an einer stabileren Weltfinanzordnung haben könnte. Zwei Gründe sind zu nennen: Erstens ist die EU der Welt größte Handelsmacht und leidet mehr als jeder andere Akteur unter von Finanzkrisen verursachten Turbulenzen im Welthandel. Stabile Finanzmärkte und nur wenig schwankende Wechselkurse begünstigen internationalen Warenhandel. Zweitens wächst mit der Osterweiterung der EU die Gefahr von Finanzkrisen in der Union selbst. Ein ordnungspolitischer Rahmen, der Finanzkrisen zu verhindern hilft, liegt im Interesse der EU. Bislang war Europa nicht willens, sich dieser Herausforderung zu stellen.

Die USA stehen Vorschlägen zur Re-Regulierung der Finanzmärkte auch nach dem 11. September eher kritisch gegenüber. Zwar sind einige neue Töne aus Washington zu hören. Diese beziehen sich allerdings meist auf Maßnahmen zur Verhinderung von Geldwäsche, einem sehr kleinen Bereich. Die USA verfügen zudem über die aggressivsten und wettbewerbfähigsten Akteure auf den Finanzmärkten. Es erscheint unrealistisch, gerade von den USA eine Initiative zur Neuordnung der Finanzmärkte zu erwarten.

Politisch brisant ist ein solches Vorhaben fraglos. Die Widerstände gegen eine Regulierung und gegen eine stärkere Kontrolle der Finanzmärkte sind ohne Zweifel erheblich. Die in den letzten Jahren sprunghaft gewachsene Finanzwirtschaft würde der Beschränkung ihrer Operationsfelder energischen Widerstand entgegensetzen. Gleichwohl würden sehr viele Menschen von stabileren internationalen Finanzmärkten profitieren, und zwar nicht nur die unmittelbar von Finanzkrisen betroffene Bevölkerung. Eine ordnungspolitisch gestaltete Globalisierung eröffnet der großen Mehrheit der Weltbevölkerung die Chance auf mehr Wohlstand.

Wolfgang Hetzer

Globalisierung und Innere Sicherheit

Gesellschaftsordnung und Wirtschaftsverfassung

I. Globalisierung – Fluch oder Segen?

Mit dem Begriff der Globalisierung waren bis vor wenigen Jahren überwiegend optimistische Erwartungen verbunden. Globalisierung wurde als die Chance verstanden, mit offenen Märkten wirtschaftliches Wachstum zu fördern, Ressourcen effizienter zu nutzen sowie Lebensbedingungen und Wohlfahrt der Menschen zu verbessern. Mittlerweile ist nach dem Empfinden manch eines Beobachters daraus ein überstrapaziertes Schlagwort mit zahlreichen Bedeutungen geworden.[1] Man schlägt vor, darunter die Entwicklung globaler Finanzmärkte, das Wachstum transnationaler Unternehmen und deren dominierenden Einfluss auf einzelne Volkswirtschaften zu verstehen.[2] Das hervorstechendste Merkmal der Globalisierung bestehe darin, dass sie dem Finanzkapital ungehinderte Bewegungsfreiheit einräume.[3] Zu ihren Schattenseiten werden die Schädigung vieler Menschen vor allem in den weniger entwickelten Ländern, das Ungleichgewicht zwischen Individualgütern und öffentlichen Gütern sowie die Krisenanfälligkeit der globalen Finanzmärkte gerechnet. Dadurch entstehe ein „schiefes Spielfeld“, das die Entwicklungsländer deutlich benachteilige.[4]

Diskussionsbedürftig erscheint inzwischen, ob die Globalisierung eine „schiefe Ebene“ eröffnet hat, die in vielerlei Hinsicht eine kriminogene Wirkung entfaltet. Mit dem Prozess der Globalisierung werden inzwischen auch gewalttätige Proteste in Seattle, Prag, Genua und etlichen anderen Städten assoziiert. Das ist auf den ersten Blick eine erstaunliche Entwicklung. Es ist nicht zu bestreiten, dass die grenzenlose Verschmelzung von Märkten, Unternehmen und Informationsflüssen dazu beitragen kann, die Spaltung der Menschheit in Arm und Reich zu überwinden und die Ursachen für Kriege zu beseitigen. Die Erfolgsstory früherer „Armutsländer“ (Südkorea, Taiwan, Malaysia u. v. m.) belegt, dass unternehmerisch organisierter Kapital- und Technologietransfer mehr zur Überwindung der Unterentwicklung beitragen kann als alle staatliche Entwicklungshilfe – soweit und solange den Regierungen dort die Möglichkeit bleibt, den Prozess mit Hilfe von Zollschranken und der Kontrolle des Kapitalverkehrs in ihrem Interesse zu steuern. Globalisierung hat in manchen Teilen der Erde auch zur Sicherung des Friedens geführt. Insbesondere die wirtschaftliche Integration Europas gehört zu den wirkungsvollsten Friedensprogrammen der Weltgeschichte. Vergleichbare Effekte sind auch in anderen Teilen des Globus zu erwarten, wenn die Früchte der ökonomischen Integration nicht nur einer kleinen „Elite“, sondern breiten Bevölkerungsschichten zugute kommen.

Mittlerweile sind jedoch die Befürchtungen gewachsen, dass die enormen Chancen der Globalisierung ungenutzt bleiben, weil die Regierungen der wirtschaftlich starken Nationen in Europa und Nordamerika nicht in der Lage zu sein scheinen, den Prozess der globalen Vernetzung so zu gestalten, dass die Vorteile der weltweiten Arbeitsteilung tatsächlich für den größten Teil der Betroffenen spürbar werden. Es wird behauptet, dass sogar das Gegenteil eingetreten sei, obwohl die Weltwirtschaft schon in einem Ausmaß zusammengewachsen ist, das alle historischen Erfahrungen sprengt. Einige Zahlen können den erreichten Stand nur andeuten:

Im Jahre 2000 entsprach der Wert aller grenzüberschreitend gehandelten Waren und Dienstleistungen bereits mehr als einem Viertel der gesamten weltweiten Produktion. Dreißig Jahre vorher lag dieser Anteil noch bei zehn Prozent. Ebenfalls im Jahre 2000 zählte die Organisation für Wirtschaft und Entwicklung der Vereinten Nationen (UNCTAD) 63 000 transnational operierende Konzerne mit weltweit 800 000 Niederlassungen. Sie investierten im gleichen Jahr über die Grenzen hinweg 1,3 Billionen US-Dollar. Zu den 100 größ-

1 Globalisierung ist gleichwohl eines der wichtigsten politischen Themen. Vgl. Schlussbericht der Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten“ (BT-Dr 14/9200, S. 49) und Thomas Friedmann, Globalisierung verstehen. Zwischen Marktplatz und Weltmarkt, Berlin 2000; ausführlich auch Elmar Altvater/Birgit Mahnkopf, Globalisierung der Unsicherheit, Münster 2002.

2 Vgl. George Soros, Der Globalisierungsreport, Berlin 2002, S. 13.

3 Vgl. ebd., S. 14.

4 Vgl. ebd., S. 16.

ten „wirtschaftlichen Einheiten“ werden 52 Konzerne, aber nur noch 48 Staaten gezählt. Die 15 größten Unternehmen der Welt kontrollieren – gemessen am Wert ihrer Umsätze – sogar mehr Wirtschaftsleistung als die 60 ärmsten Staaten der Erde.

Der weltweiten Ausweitung des Handels steht allerdings eine drastische Verlangsamung des tatsächlichen wirtschaftlichen Fortschritts gegenüber: Das weltweite durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen war zwischen den Jahren 1960 und 1980 noch um 83 Prozent gestiegen. In den beiden folgenden Jahrzehnten verringerte sich der Zuwachs auf 33 Prozent. Hiervon waren die Entwicklungsländer besonders hart betroffen. In Lateinamerika betrug die Steigerung zwischen 1960 und 1980 noch 75 Prozent, in den folgenden Jahren nur noch 6 Prozent. In anderen Weltgegenden ist die Entwicklung noch viel drastischer verlaufen.[5] Es wird beklagt, dass bisher viel zu wenige Mittel bereitgestellt wurden, um die Mängel der Globalisierung zu beheben, weshalb die Kluft zwischen den reichen und den armen Ländern immer größer werde. Ein Prozent der Weltbevölkerung hat so viel Einkommen wie die ärmsten 57 Prozent zusammen. Über eine Milliarde Menschen müssen mit weniger als einem US-Dollar pro Tag auskommen; fast eine Milliarde haben keinen Zugang zu sauberem Wasser; 862 Millionen leiden an Unterernährung. Jedes Jahr sterben zehn Millionen Kinder, Frauen und Männer, weil es ihnen an einer grundlegenden Gesundheitsversorgung fehlt.[6]

Man wird allerdings kaum sagen können, dass die Globalisierung an allen Übeln schuld ist, die uns zur Zeit plagen. Die wesentlichsten Ursachen für Elend und Armut, vor allem in der so genannten Dritten Welt, dürften außer dem weiterhin anhaltenden rapiden Bevölkerungswachstum bewaffnete Konflikte, repressive, korrupte Regime und somit schwache Staaten und eine schlechte Regierungspolitik sein. Sie sind nicht der Globalisierung anzulasten; diese verstärkt aber die außenpolitischen Abhängigkeiten. Dadurch können innenpolitische Probleme heute auch jenseits der nationalen Grenzen Schaden anrichten. Die Terroranschläge vom 11. September 2001 haben gezeigt, wie stark die einzelnen Teile der Welt miteinander verflochten sind und wie wichtig die Frage, welche Bedingungen in anderen Ländern herrschen, für unsere Sicherheit ist.[7] Manch ein Kritiker der Globalisierung kommt auch ohne großen statistischen oder empirischen Aufwand zu entschiedenen Bewertungen. Die Globalisierung gehöre zu jenem „wuchernden Vokabular“, das sich aus Begriffen zusammensetze, die – verfälscht und zum Zwecke einer wirksamen Propaganda immer wieder eingebleut – die Gabe hätten, auch ohne eine wirkliche Argumentation zu überzeugen. Globalisierung umfasse alle Gegebenheiten unserer Epoche. Der Begriff schaffe es, die Hegemonie eines politischen Systems, des „Ultraliberalismus“, zu tarnen, der in diesem Amalgam nicht mehr zu identifizieren sei und der – ohne offiziell an der Macht zu sein – über all das bestimme, worüber die Regierungen zu herrschen hätten, und infolgedessen über eine den ganzen Planeten umfassende Allmacht verfüge.[8] Globalisierung diene als Bemäntelung für das „wahnsinnige Ausmaß“[9] ihrer politischen Wirkkraft. Dabei habe aber die Wirtschaft nicht über die Politik triumphiert, sondern das Gegenteil sei wahr. Wenn die Globalisierung so gänzlich und so zwangsläufig mit der Wirtschaft und nicht mit der Politik assoziiert scheine, so sei nicht von der traditionellen Wirtschaft die Rede, sondern von der Welt der Geschäfte, der Welt des „Business“, das sich selbst in Spekulation verwandelt habe. Beim Ultraliberalismus handele es sich um eine politische Richtung, die – zurzeit erfolgreich – versuche, sich jeder produktiven wirtschaftlichen Betätigung zu entledigen, ja sogar die Bedeutung des Begriffs „Wirtschaft“ zu verändern, der bislang mit dem Leben der Bevölkerung eng verbunden gewesen sei, doch jetzt nur noch das Wettrennen um Profit bezeichne.[10] Man redet von einer „Casino-Wirtschaft“, die den realen Aktiva, dem tatsächlichen Wertschöpfungsprozess gleichgültig gegenüberstehe.[11]

Diese Kritik sieht eine virtuelle Wirtschaft vor sich, die keine andere Funktion hat, als der weltweiten Spekulation und ihren Profiten den Weg zu ebnen: Die Profite gingen aus immateriellen Produkten (Derivaten) hervor, bei denen mit etwas gehandelt werde, was nicht existiere. Dazu gehöre der Ankauf virtueller Risiken, die mit einem noch im Projektstadium befindlichen Vertrag verbunden seien, dann der Risiken, die durch den Ankauf dieser Risiken eingegangen worden seien, die wiederum selbst jeweils tausenderlei weitere Risiken einschlössen, die ebenfalls virtuell und ihrerseits

5 Vgl. Christiane Grefe/Mathias Greffrath/Harald Schumann, attac – Was wollen die Globalisierungskritiker?, Berlin 2002, S. 26.
6 Vgl. G. Soros (Anm. 2), S. 20.
7 Vgl. ebd., S. 26 f.

8 Vgl. Viviane Forrester, Die Diktatur des Profits, München 2001, S. 10 f.
9 Ebd., S. 13.
10 Vgl. ebd., S. 19 f.
11 Vgl. Richard Barnet/John Cavanagh, Über Elektronisches Geld und „Kasinoökonomie“, in: Jerry Mander/Edward Goldsmith (Hrsg.), Schwarzbuch der Globalisierung. Eine fatale Entwicklung mit vielen Verlierern und wenigen Gewinnern, München 2002, S. 92 ff.

Gegenstand weiterer virtueller Spekulationen seien. Es gehe also um Wetten und weitere Wetten auf diese Wetten, die nunmehr zu den „wirklichen“ Objekten der Märkte geworden seien.

Eine angebliche globale Marktwirtschaft führe zu unkontrollierbaren Spielen, zur Spekulation auf die Spekulation, auf Derivate, die selbst wiederum aus anderen Derivaten hervorgegangen seien, aber auch auf lebenswichtige Kapitalströme. Man spekuliere auf die mutmaßlichen Veränderungen der Wechselkurse, auf manipulierte, verfälschte Kreisläufe wie noch auf viele weitere Derivate, die ebenso künstlich seien. Diagnostiziert wird eine „anarchische, mafiose Wirtschaft“, die sich mit Hilfe eines Alibis („Wettbewerbsfähigkeit“) verbreite und einniste. Es ist die Rede von einer „Pseudo-Wirtschaft“, gegründet auf Produktion ohne Realität, die sie nach den Bedürfnissen des spekulativen Spiels erfinde, das selbst von jeglichen realen Aktiva, von jeglicher fassbaren Produktion abgespalten sei.[12]

Die weltweit zu beobachtende Verringerung der wirtschaftlichen Zuwachsraten musste zwangsläufig zu einer Eskalation der Verteilungskämpfe auf allen Ebenen der Weltwirtschaft führen. Der übliche Verweis auf Konjunkturzyklen bietet aber keine hinreichende Erklärung. Ergiebiger ist vielleicht ein Blick auf das mittlerweile etablierte globale Finanzsystem und dessen Folgen.

II. Tatort oder Finanzmarkt?

Nach dem Zusammenbruch des Währungssystems von Bretton Woods begann der fast explosive Aufstieg eines Wirtschaftszweiges, der womöglich wie kein anderer das Schicksal der Menschheit beeinflusst: die globale Finanzindustrie. Banken, Fondsgesellschaften, Finanzabteilungen transnationaler Konzerne und Versicherungen haben den Handel mit Devisen und Wertpapieren zum umsatzstärksten Gewerbe der Welt entwickelt. Lange vor dem Internet gab es schon eine weltumspannende elektronische Vernetzung. Im „Cyberspace der Weltfinanz“ werden innerhalb von Sekunden Vermögen in Milliardenhöhe aus einem Währungsraum in den anderen verschoben, eine Anlageform in die nächste. Alleine der Handel mit Anleihen erreichte bis zum Jahre 1999 ein jährliches Volumen von 23 Billionen Dollar – das 250fache der Umsätze des Jahres 1970. Im Jahre 1999 verzeichneten die Devisenhändler im Durchschnitt an jedem Handelstag Umsätze von 1,2 Billionen Dollar.[13]

Diese Umsatzzahlen beschreiben allerdings nicht die Menge des verfügbaren liquiden Kapitals. Dasselbe Geld wird mehrmals am Tag einmal in die eine, einmal in die andere Richtung bewegt. Ständig wechselnde Informationen verlangen ständige Aktion („educated gambling“). Gleichwohl lassen die hohen Umsatzzahlen Rückschlüsse auf die Menge des Kapitals zu, das nicht in der Realwirtschaft gebunden ist. Schätzungen belaufen sich auf 80 Billionen Dollar. Das ist mehr als das Dreifache des gemeinsamen jährlichen Bruttoinlandsprodukts der 31 in der OECD organisierten Industrieländer. Nach Meinung mancher Analysten handelt es sich um eine unproduktive Geldschwemme. Sie gilt als das Ergebnis eines ökonomischen Teufelskreises, der mit der Liberalisierung eröffnet worden sei. Die Geldschwemme habe die beteiligten Volkswirtschaften aneinander gekoppelt, Währungsunsicherheit erzeugt und die realen Zinsen an den Kapitalmärkten nach oben getrieben.

Die Schlussfolgerung ist eindeutig: Die Kapitaleinkommen stiegen, während die Löhne stagnierten und die Investitionen sogar sanken. Die Geldvermögen bei Unternehmen und Privaten wuchsen weit schneller als die Wirtschaft insgesamt. Der Überhang an liquidem Kapital, das weder investiert noch konsumiert wird, lieferte den Rohstoff für die Aufblähung der Finanzbranche und die immer häufigere Bildung von spekulativen Blasen an den Wertpapiermärkten. Es gehörte lange Zeit zu den Standarderklärungen der Akteure an den internationalen Finanzmärkten, dass sie es ermöglichten, das Kapital dorthin fließen zu lassen, wo es am produktivsten investiert werde und so die höchste Rendite bringe.

Wie bereits angedeutet, ist das aber womöglich noch nicht einmal die halbe Wahrheit. Die Verflechtung der globalen Märkte ist mittlerweile so komplex, dass selbst erfahrene Händler die Folgen ihres Handelns nicht mehr durchschauen können. Die große Mehrzahl der Kursänderungen folgt nicht tatsächlichen wirtschaftlichen Entwicklungen in den verschiedenen Ländern, sondern den kollektiven Vorurteilen der Händler und den Vorgaben der führenden politischen Markthändler, etwa des Präsidenten der US-Notenbank, des jeweiligen amerikanischen Finanzministers sowie den Bewertungen des Internationalen Währungsfonds (IWF) und der privaten Rating-Agenturen. Es ist belanglos, ob die jeweiligen Informationen und Analysen tatsächlich fundiert sind oder nicht. Entscheidend

12 Vgl. V. Forrester (Anm. 8), S. 21.

13 Vgl. Chr. Grefe/M. Greffrath/H. Schumann (Anm. 5), S. 29.

ist die Erwartung dessen, was die anderen denken. Es gilt das „Lemminge-Prinzip“: Selbst wenn der einzelne Händler noch rational kalkuliert, bewirkt das Kollektiv regelmäßig völlig irrationale Kursverläufe („Überschießen der Märkte“).

Hier ist die Fahrt ins Zeitalter der Finanzkrisen leider nicht nachzuzeichnen, das gleich nach der Freigabe des Kapitalverkehrs und der Wechselkurse begann. Es sei nur daran erinnert, dass zwischen 1974 und 1982 die grenzüberschreitenden Ausleihen der westlichen Banken von 200 Milliarden Dollar um das Fünffache auf über eine Billion anwuchsen. Über die Hälfte davon sollen Diktaturen in Südamerika und Afrika zugute gekommen sein.

III. Wirtschaft oder Mafia?

Wirtschaft und Organisierte Kriminalität sind gleichermaßen auf weltumspannende Kooperation angewiesen. Die Zwänge legaler und illegaler Märkte ähneln sich. Mittlerweile ist die Zunahme grenzüberschreitender Zusammenarbeit nicht nur bei den Wirtschaftsunternehmen evident. Die Organisierte Kriminalität hat sich zu einem weltweiten Phänomen entwickelt. Es ist eine globale „Industrie des Verbrechens“ entstanden, die sich zu immer leistungsfähigeren Einheiten verbindet.[14] „Innere“ Sicherheit ist auf diese Weise zu einer abhängigen Variablen geworden. Deren Verlauf ist durch einzelfallbezogene polizeiliche Ermittlungen weder zu erfassen noch zu prognostizieren. Das überkommene Strafrecht dürfte ohnehin einem starken Veränderungsdruck ausgesetzt sein. Es ist zu erwarten, dass die vielgestaltige Globalisierung den Lebensstandard großer Bevölkerungskreise noch weiter senken und anhaltende massenhafte Immigration den Anteil der Armutsbevölkerung drastisch erhöhen wird. Die daraus resultierenden sozial- und gesellschaftspolischen Konflikte werden nicht nur zu einer vermehrten Delinquenz führen, sondern auch neue strukturelle Sicherheitsprobleme verursachen.

Nach den Wahlsiegen von Reagan und Thatcher und ihren ökonomischen Erfolgen hat sich offenkundig der Standpunkt der neoliberalen Ökonomen durchgesetzt, wonach der Staat nur als „Ordnungshüter“ auftreten dürfe und die Kapitalfonds wie die Unternehmen in ihrer Investitionspolitik völlig frei sein sollten. Hinzugekommen ist die durch die Elektronik bewirkte enorme Entwicklung der Produktions-, Kommunikations- und Transporttechniken. Das Ende der Sowjetunion mit der Durchlässigkeit vieler Grenzen habe, so der Befund, den Globalisierungsprozess „raketengleich“ beschleunigt.[15] Die Entwicklung enthalte insgesamt „Schub- und Zugmomente“, die u. a. zu einer Migrationsbewegung besonderer Art geführt hätten. Sie werde auch in den westeuropäischen Ländern eine „subproletarische Schicht“ entstehen lassen. Damit, so wird befürchtet, sei ein Anstieg der Eigentums- und Gewaltkriminalität verbunden. Als eine weitere Folge der Globalisierungseffekte wird die mit einer enormen Wachstumsquote versehene illegale Ökonomie bezeichnet, die mit der legalen Wirtschaft vielfältig verwoben sei und deren „schwarzes Geld“ destabilisierend auf die Märkte und die Staatsfinanzen wirken könne. Dies gilt nicht nur für die „Schwarzarbeit“. Viel bedeutsamer für die „Kriminalisierungsstimmung“ ist ein anderer Zweig dieser „Ökonomie“: die Organisierte Kriminalität. Deren illegale Märkte und Akteure sind eine seit langem globalisierte Erscheinung, die durch den Fall des „Eisernen Vorhangs“ insbesondere in Deutschland einen spürbaren Aufschwung genommen hat. Manche halten diese neuen „Mafiosi“ sogar für die wichtigste sozioökonomische Klasse, die aus den Ruinen der Sowjetunion hervorgegangen sei. Auch die „White-Collar“-Kriminalität nehme ein ganz anderes Ausmaß in einer Welt an, in der wirtschaftliche Transaktionen global und unübersichtlich werden.[16]

Der Staat zeigt sich diesen Entwicklungen gegenüber zunehmend machtlos. Regierungen scheinen zu willfährigen Ausführungsorganen von Marktinteressen zu degenerieren. Das alles könnte schon gegen eine „Abdankung“ des traditionellen Strafrechts sprechen. Es gibt aber ohnehin einige Zweifel daran, dass dessen Beiträge zur Aufrechterhaltung des sozialen Friedens entscheidend sind. Darüber hinaus wird den Nationalstaaten und den demokratischen Systemen – weltgeschichtlich betrachtet eher episodische Phänomene – Zukunftsfähigkeit abgesprochen. Man prophezeit in einer überbevölkerten Welt anhaltende Auseinandersetzungen zwischen den Kulturen[17] auch einen Zerfall in regionale Einheiten bzw. Stammesgebiete, in Herrschaftsbereiche von wechselnden „Warlords“ – also ein neues Mittelalter oder eine neue Anarchie mit Aussichten auf ethnische Bürgerkriege als allgegenwärtiges Phänomen. Es gehe

14 Wolfgang Hetzer, Polizei und Bundesnachrichtendienst, in: der kriminalist, (2000), S. 250.

15 Vgl. Henner Hess, Die Zukunft des Verbrechens, in: Kritische Justiz, (1998), S. 145 f.

16 Vgl. ebd., S. 153.

17 Vgl. Samuel P. Huntington, Kampf der Kulturen. Die Neugestaltung der Weltpolitik im 21. Jahrhundert, München – Wien 1998.

um einen dialektischen grundsätzlichen Konflikt zwischen dem weltumspannenden, Traditionen zerstörenden kapitalistischen Markt und überall aufschießenden, mehr oder weniger fundamentalistischen Identitätsbewegungen ethnischer und/ oder religiöser Art. Die Demokratie werde von beiden Seiten untergraben. Der „heilige Krieg" wird also auch gegen „McDonald" geführt.

In diesem Zusammenhang scheint die utopische Alternative eines Weltstaates auf: Der Globalisierung der Wirtschaft müsse die Globalisierung einer Schutzmacht mit festen Rechtsinstituten folgen.[18] Den rudimentären Ansätzen zur Bildung eines Weltstaates (VN, EU, IWF) stehe indes die Selektion einer einzigen Supermacht gegenüber, welche die Funktion eines Weltpolizisten übernehmen und ein Gewaltmonopol ausüben könnte. Der Umbau westlicher Streitkräfte in schnelle Eingreiftruppen, die im Grunde für Polizeiaufgaben bereitstehen, zeige in diese Richtung. Hier muss offen bleiben, ob die Entwicklung zum Weltstaat letztlich im großen Maßstab zur Kriminalisierung bisher legitimer partieller Gewalt führen, also die bisher souveräne Kriegführung zum kriminellen Terrorismus verwandeln würde.

Es findet ferner ein Diskurs darüber statt, ob angesichts der z. T. jetzt noch nicht absehbaren, aber zu erwartenden problematischen gesellschaftlichen Folgen der Globalisierung und eines allgemeinen Werteverfalls bzw. Identitätsverlusts ein starker Staat notwendig ist. Manche befürchten in Deutschland eine Restrukturierung der Inneren Sicherheit unter Funktionsverlusten der Bürgerrechte, die sich an dem amerikanischen „Zero Tolerance"-Modell orientiere. Die marktradikale Durchdringung der amerikanischen Gesellschaft habe mit der wirtschaftlichen Prosperität für die „Upper-middle-Class" eine neue politische Ökonomie der gesellschaftlichen Kontroll-, Straf- und Gefängniskomplexe für die zunehmende „Under-Class" hervorgebracht. Die Herstellung nationaler Innerer Sicherheit genieße Vorrang vor der Ausübung individueller und sozialer Grundrechte und begrenze deren Schutzbereich durch einen politisch definierten Gemeinschaftszweck. Strafrecht werde von der „Ultima Ratio" zur „Prima Ratio" des Gesetzgebers.[19] Die Entstehung einer neuen Unterklasse auch in Europa wird als eine soziale Folge der neoliberalen Strukturierung der gesellschaftlichen Veränderungen im Zusammenhang mit den vielschichtigen Phänomen der Globalisierung gesehen.

Tatsächlich könnten soziale Exklusionen (Modernisierungsverlierer, Kaufkraftschwund, neue Armut, ethnische Gettos) durch Ausbreitung von Kriminalität die Grundlagen der demokratischen Legitimation untergraben. Sie gefährden den demokratischen Rechtsstaat und den europäischen Integrationsprozess gleichermaßen. Die Organisierte Kriminalität breitet sich als illegale Begleiterscheinung der Internationalisierung von Wirtschaftsbeziehungen aus. Die Globalisierungskriminalität ist ein Folgeproblem des Globalisierungsprozesses.[20] Sie lässt sich daher nur in diesem Rahmen erfolgreich bekämpfen. Es stellt sich mithin die Frage, ob die Politik der Inneren Sicherheit auch in Deutschland die Funktion haben muss, die Folgen des wirtschaftlichen Globalisierungsprozesses repressiv zu flankieren, und ob damit der Blick auf die Konturen eines starken Staates im Zeitalter der Globalisierung eröffnet ist.[21]

Teilweise ist man ohnehin schon zu dem Ergebnis gekommen, dass sich seit dem „Herbst 1977" ein Paradigmawechsel von der Herstellung öffentlicher Sicherheit hin zur Inneren Sicherheit vollzogen habe: Im Gegensatz zum Rechtsbegriff der öffentlichen Sicherheit (Inbegriff der Unverletzlichkeit der objektiven Rechtsordnung und der subjektiven Rechte) umfasse der politische Begriff der Inneren Sicherheit die ständige Bereitschaft aller staatlichen (und privaten) Sicherheitsorganisationen zur Abwendung von Sicherheitsrisiken nach Maßgabe einer politisch bestimmten Normallage. Als Versprechen an die Bevölkerung verlange vollständige Innere Sicherheit eine nahezu lückenlos operierende Sicherheitsvorsorgeorganisation. Die Innere Sicherheit werde zum Äquivalent der äußeren Sicherheit als Schutz der politisch-physischen Integrität der Republik. Sie setze eine permanente Bedrohung voraus und reduziere das Politische auf die Definition des Feindes, der jetzt innen stehe.[22] Dementsprechend ersetze die Bedrohung der Gesellschaft durch die Organisierte Kriminalität die frühere Bedrohung durch den Warschauer Pakt.[23]

Angesichts der vielfältigen kriminogenen Wirkungen der Globalisierung gibt es zwar Anstrengungen zur Entwicklung einer supranationalen Sicherheitsvorsorge. Die bisherigen Strukturen

18 Vgl. H. Hess (Anm. 15), S. 157.

19 Vgl. Ralf Hansen, Eine Wiederkehr des Liviathan? Starker Staat und neue Sicherheitsgesellschaft, in: Kritische Justiz, (1999), S. 231 f.; Wolfgang Hetzer, Attentat und Rechtsstaat, in: Kriminalistik, (2002), S. 490 ff.

20 Vgl. Ulrich Beck, Was ist Globalisierung?, Frankfurt/M. 1997, S. 48 ff.

21 So R. Hansen (Anm. 19), S. 238 f.

22 Vgl. Carl Schmitt, Der Begriff des Politischen, Berlin 1963, S. 32 ff.

23 Vgl. R. Hansen (Anm. 19), S. 239 f.

europäischer Innerer Sicherheit haben aber noch nicht den erforderlichen Minimalstandard erreicht.[24] Gleichzeitig ist zu beobachten, dass es in Deutschland und anderen EU-Mitgliedstaaten mittlerweile Strukturen neuer Innerer Sicherheit gibt. In diesen Strukturen liegt das entscheidende Moment für die Auslösung der Eingriffsschwelle in der Erfassung eines Risikos für die politisch definierte Ordnung der Inneren Sicherheit: Der Unterschied zwischen Verfolgung und Verhütung im Sinne einer Vorverlagerung des strafrechtlichen Interessenschutzes wird zugunsten einer umfassenden Risikovorsorge eingeebnet. Es wird u. a. befürchtet, dass die politisch definierten Risiken für die Innere Sicherheit Datensammlungen auslösen, die rechtlich kaum noch beherrschbar seien. Hinzu kämen Tendenzen, die Differenzierungen hinsichtlich der Kompetenzen zwischen Geheimdienstorganisationen und Polizeibehörden weiter abzubauen.[25] Im Modell einer umfassenden Risikovorsorge wird das Strafrecht in den Augen mancher Kritiker immer mehr zu einem probaten Mittel primär symbolischer Politik. Es werde zur Lösung sozialer Probleme eingesetzt, wenn die anderweitige Inanspruchnahme politischer Steuerungsinstrumente nicht opportun oder unmöglich erscheine. Das Strafrecht werde so zunehmend politisch funktionalisiert und zu einem Instrument der Sicherheitsvorsorge.[26] Man löse anscheinend die Gefährdungen durch die Folgen politischen Handelns von den systemischen Ursachen. Manch einer hat den Eindruck, dass die entstehenden Gefährdungen nur auf die Ebenen der Organisierten Kriminalität verschoben werden. Begreift man die Globalisierung als den Rationalisierungsprozess einer neokapitalistisch durchstrukturierten Moderne, könnte sich die Organisierte Kriminalität als Strategie einer Erhöhung von Gewinnmargen jenseits aller moralischen und rechtlichen Grenzen erweisen. Man könnte sie sogar als „systeminhärentes Phänomen“ ansehen.[27]

24 Vgl. W. Hetzer (Anm. 14), S. 253; ders., Das künftige Strafrecht der Europäischen Union, in: Kriminalistik, (2001, S. 539 ff.; ders., Innere Sicherheit in Europa?, in: der kriminalist, (2002), S. 68 ff; ders., Kriminalpolitik in Europa, in: Kriminalistik (2002), S. 427 ff.

25 Vgl. R. Hansen (Anm. 19), S. 245. Ausführlich: Wolfgang Hetzer, Kernschmelze im Rechtsstaat, in: der kriminalist, (1998), S. 489 ff.; ders., Polizeibehörde oder Geheimdienst?, in: der kriminalist, (2002), S. 14 ff.; ders., Geheimdienste gegen Organisierte Kriminalität, in: Zeitschrift für Innere Sicherheit in Deutschland und Europa, (1999), S. 3 ff.; ders., Polizei und Geheimdienste zwischen Strafverfolgung und Staatsschutz, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, (1999), S. 19 ff.

26 Vgl. R. Hansen, (Anm. 19) S. 240.

27 W. Hetzer (Anm. 14), S. 253; ders., Wirtschaftsform Organisierte Kriminalität, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Steuerstrafrecht, (1999), S. 126 ff.; ders., Organisierte Kriminalität, in: Kriminalistik, (2001), S. 762 ff.; ders., Wirtschaftskriminalität, in: Kriminalistik, (2001), S. 767 ff.

Die Bekämpfung der weltweit vernetzten Kriminalität hängt von den Grenzen wirtschaftlichen Handelns entlang sich (vermeintlich) selbst regulierender Märkte und ihrer internationalen Durchsetzbarkeit ab. Unter den geltenden Bedingungen kann die Erhöhung des Repressionsdruckes tatsächlich aber nichts Entscheidendes bewirken. Der Unterschied zwischen Norm und gesellschaftlicher Wirklichkeit wird immer größer. Eine globale Kulturindustrie suggeriert allgemeinen Wohlstand und lädt dazu ein, die Grenzen zur Rechtswidrigkeit zu überschreiten. Sie erzeugt einen dumpfen Widerstand gegen die Macht eines Systems, das Wohlstand für alle verspricht, aber doch viele Menschen ausschließt. Daraus könnte man folgern, dass es darauf ankommt, die Auswirkungen der Globalisierung sozial zu flankieren, um eine politische Gegensteuerung zu den sozioökonomischen Umwälzungen im supranationalen Rahmen durchzusetzen. Unterdessen ist die Gefahr nicht von der Hand zu weisen, dass unter Geltung eines neoliberalen Paradigmas der Staat mit seinem strafrechtlichen Instrumentarium zunehmend auf die Aufrechterhaltung repressiv strukturierter politischer Stabilität zurückgeschraubt wird, um die Bedingungen zu gewährleisten, die für unternehmerisches Handeln auf den Weltmärkten notwendig sind.

Am Ende könnte also eine Gesellschaftsstruktur stehen, die auf effektive (nicht unbedingt staatliche) Polizeikomplexe angewiesen ist.[28] Bei diesem Szenario ist möglicherweise die Frage unvermeidlich, ob die Innere Sicherheit zu einem romantischen Traum werden muss.[29] Klar sollte immerhin sein, dass die Entstehung von kriminellen Organisationen ohne Berücksichtigung der Marktsituation, des ethnischen, politischen, sozialen und wirtschaftlichen Kontextes nicht zu verstehen ist. Eingebettet in die Mechanismen der legalen Wirtschaft entwickelt sich insbesondere die Organisierte Kriminalität nicht nur in prosperierenden Gesellschaften und stellt als „Schattenwirtschaft“ eine illegale Ausformung des anerkannten Wirtschaftslebens dar.

Die für die Völkergemeinschaft bedrohlichste „Innovation“ ist eine in den neunziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts entstandene gefährliche Verbindung zwischen der transnationalen Organisierten Kriminalität und ebenso transnationalen terroristischen Aktivitäten. Dort werden sowohl die Professionalität der Organisierten Kriminalität als auch deren finanzielle Möglichkeiten genutzt. Im Rauschgiftbereich kommt es z. B. zur Erhebung von „Revolutionssteuern“. Eine weitere

28 Vgl. R. Hansen (Anm. 19), S. 252 f.

29 So ders., ebd., S. 253.

denkbare Symbiose von Organisierter Kriminalität und Terrorismus mit weltweiten Auswirkungen ist der „Cyber-Terrorismus“. Darunter ist die Nutzung des Internets zu verstehen, um in erpresserischer Absicht in sensible Bereiche der Datenverarbeitung von Unternehmen, Behörden und Regierungen vorzudringen. Die Organisierte Kriminalität hat zweifellos vor allem durch eine nahezu perfekt getarnte Geld- und Bankwirtschaft sowie durch immer leistungsfähigere Kommunikations- und Datenverarbeitungssysteme einen katalytischen Schub erhalten. Die Auflösung der weltpolitischen Blockstruktur und die damit verbundene Aufhebung oder Lockerung von Grenzkontrollen hat deren Ausbreitung ebenfalls beschleunigt.

Von besonderer Bedeutung ist eine „Qualitätssteigerung“ der Organisierten Kriminalität, die in vielen Ländern der Welt durch die Verzahnung mit dem staatlichen Machtapparat, mit ethnischen und religiösen Minderheiten, „Warlords“, Geheimdiensten und wirtschaftlichen Strukturen eingetreten ist. Eine derartige Kriminalität ist mit polizeilichen und justiziellen Mitteln allein nicht mehr zu eliminieren. Rein repressive Ansätze sind hier zum Scheitern verurteilt. Polizeipraktiker berichten, dass man Verfahren, die weit reichende Erkenntnisse über Organisierte Kriminalität (z. B. Geldwäsche durch Verdächtige aus den GUS-Staaten mit Verbindungen in höchste politische Kreise) erbracht hatten, wegen Personalmangels und rechtlicher Probleme nicht in befriedigender Weise in die Tiefe habe führen können. Es kommt fast einer Selbsttröstung gleich, wenn man behauptet, dass für die Strafverfolgung nicht nur der momentane Bekämpfungserfolg, sondern auch Dauer und Intensität der Beeinträchtigung von kriminellen Strukturen und illegalen Märkten entscheidend seien. Erforderlich seien eine Loslösung von der strafprozessualen Prägung und die Entwicklung eines ganzheitlichen Bekämpfungsansatzes.[30]

IV. Globalisierung – „Naturereignis“ oder Gestaltungsaufgabe?

In seiner dritten „Berliner Rede“ bezeichnete Bundespräsident Johannes Rau im Mai 2002 die unterschiedlichen Auswirkungen der Globalisierung als Veränderungen von „neuer Qualität“. Er rief dazu auf, sie „in gute Bahnen“ zu lenken. Die Globalisierung ist in der Tat kein Naturereignis, dem die Menschen ausgeliefert sind. Zu ihrer Gestaltung sind klare Wertvorstellungen jenseits des Wirtschaftlichen erforderlich. Der Bundespräsident betonte, dass 90 Prozent der Gelder, die täglich um die Welt zirkulieren, nichts mit dem Austausch von Gütern und Dienstleistungen zu tun haben. Spekulative Geldbewegungen können viele Länder sozial und politisch destabilisieren. Es besteht Einigkeit darüber, dass etwas gegen diese Spekulation getan werden muss. Die Politik sollte dringend Instrumente für eine internationale Finanzmarktordnung schaffen, um die mit der Devisenspekulation verbundenen Probleme beherrschen zu können. Den Kritikern der Globalisierung in ihrer gegenwärtigen Form bescheinigte der Bundespräsident, dass sie durchaus die richtigen Fragen stellen. Das gelte auch, wenn es bei Demonstrationen immer wieder zu Gewalt komme. Rau erinnerte an die ungleichmäßige Verteilung des Wohlstandes in der Welt. In den ärmsten Nationen leben 40 Prozent aller Menschen. Ihr Anteil am Welthandel beträgt jedoch weniger als drei Prozent. Drei Viertel des Welthandels entfallen auf 16 Prozent der Weltbevölkerung. Der Bundespräsident hob hervor, dass eine Politik der Freiheit nur dann auch wirtschaftlich überzeugen werde, wenn sie die Menschen befreie von Ausbeutung, von Armut und Überschuldung, wenn sie für gleiche Chancen sorge, zum gegenseitigen Respekt beitrage und wenn sie alle teilhaben lasse an dem, was den Globus bewege.[31]

Im Zeitalter der Globalisierung enthält der Begriff „Innere Sicherheit“ möglicherweise einen Widerspruch in sich: Die Gefährdung zahlreicher Rechtsgüter ist immer häufiger auf Umstände zurückzuführen, die jenseits der jeweiligen nationalen Grenzen angesiedelt sind. Es ist nicht zu übersehen, dass die Globalisierung in ihrer jetzigen Form (auch) ein kriminogener Prozess ist. Bestimmte Formen der Kriminalität (Organisierte Kriminalität, Waffenhandel, Menschenschmuggel u. v. m.) gehören zu deren Schattenseiten.[32] Sowohl deren Entstehungsbedingungen als auch ihre Folgen sind mit geografisch begrenzten kriminalpolitischen Konzepten weder analytisch erfassbar noch praktisch zu beeinflussen. Die bisherigen Bekämpfungsansätze berühren allenfalls Oberflächenphänomene. Zur Bewältigung gigantischer Veränderungsprozesse mit äußerst schwerwiegenden kriminellen Begleiterscheinungen stehen keine geeigneten rechtlichen Kategorien zur Verfügung. Die „Filetierung“ ganzer Volkswirtschaf-

30 Vgl. Rainer Bruckert, Zeit zum Umdenken in der OK-Bekämpfung?, in: der kriminalist, (2000), S. 115 ff.

31 Zum Inhalt der Berliner Rede des Bundespräsidenten vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 14. Mai 2002, S. 2.

32 Vgl. Jens van Scherpenberg/Peter Schmidt (Hrsg.), Stabilität und Kooperation: Aufgaben internationaler Ordnungspolitik, Baden-Baden 2000, S. 29 ff.

ten (z. B. in Russland) liegt nicht nur außerhalb des räumlichen Geltungsbereiches des deutschen Strafgesetzbuches etwa im Hinblick auf die Tatbestände der Unterschlagung, der Untreue, des Betruges und der Bestechung. Sie zeigt, dass die klassische strafrechtliche Dogmatik versagen muss.

Die Globalisierung zwingt zur Entwicklung einer neuen Sicherheitsphilosophie und zur Schaffung wirksamer Instrumente. Selbst eine deutlich verbesserte weltweite Zusammenarbeit auf der Basis konventioneller Rechtshilfeabkommen auf strafrechtlicher Grundlage reicht nicht aus. Die internationalen Finanzmärkte sind zum globalen Tatort geworden. Die dort anzutreffenden Akteure sind durch die Strafdrohungen klassischer Straftatbestände nicht zu beeindrucken. Die weitgehende Deregulierung weltweiter Kapitaltransaktionen und die Ablösung des Finanzgeschehens von „realen“ wirtschaftlichen Prozessen haben die negativen Wirkungen der Globalisierung gesteigert. Sie hat Möglichkeiten zur sozialschädlichen und kriminellen Bereicherung eröffnet, welche die Reaktionsmöglichkeiten einzelner Staaten übersteigen. Gegenwärtig sind keine überzeugenden Strategieentwürfe ersichtlich, mit deren Hilfe das komplexe Geflecht wirtschaftlicher Interessen und krimineller Ambitionen aufgebrochen werden könnte. Die Schattenseiten der Globalisierung werden sich daher weiter ausdehnen. Konventionelle Sicherheitspolitik und lokale Strafverfolgung können daran nichts ändern. Die Zahl der Opfer wird also weltweit ansteigen.

„Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten“

Eine Dokumentation in Auszügen aus dem Schlussbericht der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages

Der im Sommer 2002 vorgestellte Schlussbericht der Bundestags-Enquetekommission zur „Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten“ ist ein höchst aufschlussreiches, wichtiges Dokument. Selbstbewusst wie selten bei Themen der internationalen Wirtschafts- und Sozialpolitik haben hier Parlamentarier gemeinsam mit Vertretern von Gewerkschaften und Verbänden sowie Wissenschaftlern eine Agenda für die Re-Demokratisierung unseres global gewordenen Alltags verfasst. Es ist die Stärke des Berichtes, dass in unzähligen Punkten nachgewiesen wird, wie die zu Beginn der neunziger Jahre politisch durchaus gewollte und forcierte Entgrenzung des wirtschaftlichen Handelns, insbesondere aber der Finanzmärkte, nunmehr auf die Politik zurückschlägt. Im Zuge der zunehmenden Entgrenzung der Märkte wird die politisch-gesellschaftliche Verfasstheit von Staaten selbst zum Gegenstand ökonomischen Wettbewerbs. Wie viel Sozialstaat sein darf, wie er organisiert sein soll und welche Steuerquoten gerechtfertigt sind, wollen plötzlich nicht mehr nur durch Wahl legitimierte Parlamente bestimmen können, sondern Konzerne aller Branchen, die Investitions- oder kurzfristige Anlageentscheidungen treffen. Dem Staat, der „res publica“, droht die Übernahme – oder zumindest doch eine (zu) weit gehende Einflussnahme – durch die Entscheider an den internationalen Finanz- und Handelsplätzen.

An ihrer eigenen Hybris, genährt durch den Kinderglauben an unendlich steigende Notierungen an den Börsen, scheitern die Handelsexperten und Analysten derzeit selbst. In der Wirtschaftskrise, die wir schon seit fast zwei Jahren erleben, erfährt eine ganze Generation eine neue Dimension des Lebens: Massenarbeitslosigkeit. Ihre Eltern – die Nachkriegsgeneration – hatten in einem parteiübergreifenden Konsens aus der Erfahrung der Wirtschaftskrisen der zwanziger Jahre und der Katastrophe des Nationalsozialismus die soziale Marktwirtschaft aufgebaut: eine ausgewogene Balance zwischen dem Marktprinzip des „Bereichert euch“ und dem Sozialstaatsprinzip des „Wohlstands für alle“. Die junge Generation nicht nur in Deutschland, sondern in vielen Industriestaaten, aufgewachsen im Wohlstand, hatte vergessen, was die Quelle von Wohlstand ist – und wie dieser politisch gesichert werden kann. Sie glaubte, auf den planenden und sorgsam umverteilenden Staat verzichten zu können. Im Grunde brach im Jahr 2002 mit dem anhaltenden Kurssturz an den Börsen auch das Weltbild einer ganzen Generation zusammen.

In Krisenzeiten, das lehrt die Geschichte, wird der Ruf nach Regulierung und staatlichen Interventionen lauter. Selbst Marktradikale – vorausgesetzt, sie stehen in einem Unternehmen in Verantwortung – rufen jetzt schon vorsichtig nach finanzieller Assistenz aus den öffentlichen Kassen. Unmerklich hat sich die Diskussion bereits verschoben. Als Gegenleistung legen bei immer mehr Gelegenheiten Wirtschaftsführer aller Branchen jahrelang ungehörte (und bisweilen als unerhört gegeißelte) Bekenntnisse zu ihrer gesellschaftlichen Verantwortung ab. Mehr als ein spielerischer Schwenk ist das aber wohl nicht. Wendet sich die Konjunktur wieder aufwärts, gilt den Marktgläubigen der Nationalstaat mit seinen Regulativen wiederum als größtes anzunehmendes Hemmnis bei der Profitmaximierung auf dem internationalen Parkett.

Das besondere Verdienst der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages zur Globalisierung besteht darin, mit ihrem Bericht einen Entwurf für eine Re-Regulierung des ökonomischen Alltags vorgelegt zu haben, und zwar auf globaler, multilateraler sowie nationaler Ebene. Im Grunde geht es um nichts anderes, als – vereinfacht gesagt – das Primat der Politik wieder herzustellen und den entfesselten, die Politik mal strafenden, mal lobenden Markt wieder so einzuhegen, dass die Wirtschaft letztlich den Menschen dient. Und zu verhindern, dass die Akteure der Wirtschaft nicht nach Konjunkturlage wechselweise internationale Entgrenzung und dann wieder Schutz durch den Nationalstaat und seiner Steuerzahler mittels Subventionen und der verstärkten Finanzierung sozialer Sicherheit fordern können. Letztlich fordert die Kommissionsmehrheit einen globalen ordnungspolitischen Rahmen ein, in dem die Staaten, Wirtschaft, Gewerkschaften und Zivilgesellschaft auf der Ebene gegenseitiger Achtung, Verbindlichkeit und Aufrichtigkeit das Projekt der Globalisierung gestalten können. Erst wenn der Markt wieder den Prinzipien der Freiheit und Gleichheit, der Würde des Menschen und dem Schutz der Umwelt unterworfen ist, wird er wieder den Menschen und ihrem Streben nach allgemeinem Wohlstand dienen. Diese Zusammenfassung der Kurzfassung

des Enquete-Berichtes gibt einen Überblick über die von der Kommission detailliert formulierten Herausforderungen und Antworten auf die Globalisierung der Weltwirtschaft.

Hilmar Höhn

Hilmar Höhn war finanz- und wirtschaftspolitischer Korrespondent im Berliner Büro der Frankfurter Rundschau und ist seit Ende letzten Jahres Leiter der Abteilung Presse- und Öffentlichkeitsarbeit des DGB- Bundesvorstands, Berlin.

Als erstes Parlament der Welt hat der Deutsche Bundestag eine Kommission eingerichtet, die sich systematisch mit den Fragen der Globalisierung beschäftigt: die Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten". Der Einsetzungsbeschluss vom 14. Dezember 1999 (Bundestagsdrucksache 14/2350) trägt der Kommission auf,

– die Gründe zu untersuchen, die zur Globalisierung der Weltwirtschaft geführt haben,

– ihre Auswirkungen in wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Bereichen zu beschreiben und

– Handlungsoptionen für die nationale und internationale Gemeinschaft vorzuschlagen, wie diese verantwortungsvoll und gestaltend auf die weitere Entwicklung einwirken können.

In ihrer Arbeit konzentrierte sich die Kommission nicht allein auf die globalen Entwicklungen. Im Mittelpunkt standen auch die Folgen des Globalisierungsprozesses auf Deutschland selbst. Deutschland als zweitstärkste Exportnation auf dem Globus wird durch den fortschreitenden Wegfall von Handelsbeschränkungen einerseits und den zunehmend einfacheren Güter-, Dienstleistungs- und Geldverkehr andererseits klar profitieren. Eine Rückkehr zu einer Fixierung der Politik auf die nationalstaatliche Ebene ist – nicht nur für die Bundesrepublik Deutschland – demnach keine wünschenswerte Alternative. Letztlich würde sie zu Wohlstandsverlusten führen. Gleichwohl war die Arbeit der Kommission nicht blind gegen die Gefahren, die ein schärfer werdender internationaler ökonomischer Wettbewerb für den Zusammenhalt von Gesellschaften mit sich bringt. Unregulierter Wettbewerb trägt den Keim der Spaltung in Arm und Reich in sich. Das betrifft das Verhältnis zwischen Nationen und Wirtschaftsblöcken, aber natürlich auch zwischen Gruppen innerhalb von Gesellschaften. Die Kommission unterbreitet deshalb auch Vorschläge, die helfen sollen, „wesentliche nachteilige Effekte der Globalisierung zu beseitigen" (. . .).

(Aus dem Vorwort von Ernst-Ulrich von Weizsäcker, MdB, Vorsitzender der Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten")

I. Einleitung

Viele politische Streitfragen unserer Zeit haben einen direkten oder indirekten Bezug zur Globalisierung. Sei es der Streit um die beste Strategie für nachhaltiges Wirtschaftswachstum und zur Überwindung der Arbeitslosigkeit, über die Verschuldung von Entwicklungsländern, über die optimale Steuerpolitik oder über Klimaschutz und Atomausstieg, fast alles muss heute im Zusammenhang der Globalisierung gesehen und diskutiert werden. Selbst der rein ethisch erscheinende Streit über den Import embryonaler Stammzellen ist zu einem erheblichen Teil über die Bedeutung für den Standort Deutschland in einer globalisierten Forschungslandschaft geführt worden (. . .).

Politisch einschneidend war der Zusammenbruch des politischen Systems in Osteuropa und in seinem Gefolge der Übergang vom vorwiegend politisch definierten Systemwettbewerb zum ausschließlich ökonomisch definierten Marktwettbewerb. Im Letzteren ist die Verhandlungsposition des Staates gegenüber internationalen Kapitaleignern deutlich geschwächt. Hieraus hat sich ein teilweise schädlicher Wettlauf von Staaten um niedrigere Steuern und weniger Normen entwickelt.

Technologisch einschneidend war die sprunghafte Entwicklung der Informations- und Kommunikationstechnik. Diese Technik ermöglichte eine neuartige, weltweit verflochtene Produktionstechnik und Logistik, neue Formen der weltweiten Arbeitsteilung im Dienstleistungsverkehr, sekundenschnelle, weltweite Finanztransaktionen sowie Instant-Preisvergleiche mit der Folge eines dramatisch intensivierten Kostenwettbewerbs.

Dabei ist Globalisierung kein Prozess, der von alleine in Gang gekommen ist. Die Ausweitung und damit die Verschärfung des globalen Wettbewerbs war politisch gewollt. Entscheidende Triebkräfte waren und sind die verantwortlichen Akteure der Kapitalmärkte, die Regierungen der USA, Japans sowie der Mitgliedsstaaten der EU. Sie haben informell wie auch auf internationalen Gipfeltreffen die Weichen für eine Liberalisierung der Märkte und zur Zurückdrängung des öffentlichen Sektors gestellt. Doch der Einfluss der Parlamente als gewählte Volksvertretungen, geschweige denn der Bürger, auf diese Entscheidung ist bislang gering. Sei es auf der Ebene der Welthandelsorganisation, der Treffen der Staats- und Regierungschefs der sieben reichsten Staaten der Welt (G7), den IWF- und Weltbankkonferenzen – Parlamente und Vertreter der Zivilgesellschaft werden allzu häufig behandelt, als seien sie nur lästiges Beiwerk, wenn sie nicht gleich ausgeschlossen werden. Aber die Menschen wollen nicht länger das Gefühl der Ohnmacht haben. Die bisherigen Verfahrensweisen verletzten einen wesentlichen Bestandteil demokratischen Denkens, nach dem Politik eine öffentliche Sache zu sein hat.

Von den politischen Entscheidungen sind die Bürger in allen Teilen der Welt betroffen. Die Wirtschaft vieler Länder ist durch die Öffnung ihrer Märkte für den internationalen Handel schneller gewachsen. Der Welthandel fördert die ökonomische Entwicklung, wenn die Exporte eines Landes die treibende Kraft seines Wirtschaftswachstum sind, wie die Erfolge der asiatischen „Tigerstaaten“ zeigen (. . .).

Aber im Prozess der Globalisierung ist der erheblich höhere Wohlstand nicht allen Menschen gleichermaßen zugute gekommen. So hat der Abstand zwischen dem reichsten und dem ärmsten Fünftel aller Nationen (gemessen am Pro-Kopf-Einkommen) von 1:30 im Jahre 1960 auf 1:74 im Jahre 1998 zugenommen. Heute lebt fast die Hälfte der Menschen von weniger als zwei Euro pro Tag. Ein Viertel der Menschen ist vom Zugang zu sauberem Trinkwasser ausgeschlossen. Hunderte Millionen Kinder haben keine Chance, jemals eine Schule zu besuchen. Und auch heute noch verhungern täglich über 20 000 Menschen – meist sind es Kinder (. . .).

Doch die negativen Folgen der Globalisierung machen nicht an den Grenzen wohlhabender Länder Halt. Im Gegenteil: Die Beschäftigten und ihre Familien bekommen den Druck des Weltmarktes genauso zu spüren. Arbeitsplätze werden abgebaut, Betriebe verlagert. In vielen Branchen – etwa am Bau – nimmt der Einfluss von Wanderarbeitern zu. Örtliche Tariflöhne werden damit zwangsläufig unterlaufen. Zwar profitieren Arbeitnehmer und Verbraucher auch durch die Warenvielfalt, Urlaubsreisen und einen inflationsdämpfenden hohen Konkurrenzdruck unter Waren- und Dienstleistungsanbietern von der Globalisierung. Aber mit der inzwischen beschleunigten Mobilität des Faktors Kapital, das sich jederzeit neue Anlageorte suchen kann, können Arbeitnehmer und ihre Familien nicht mithalten. Sie erleben Globalisierung als eine Auflösung von Sicherheiten, Garantien und Rechten, eine Gefährdung ihrer Arbeitsplätze und Einkommen. Nicht nur in großer Sorge um die Armut in der Dritten Welt, auch um ihrer eigenen Existenz willen steigt der politische Druck in der Bevölkerung. Die Menschen sind nicht Gegner der Globalisierung. Aber sie verlangen Mitsprache. Die Kommissionsarbeit des Bundestages ist demnach ein Aufholprozess in einer hochdynamischen Entwicklung. Denn damit wendet sich nun auch der vom Volk gewählte Souverän, das Parlament, den Chancen und Risiken der Globalisierung zu (. . .).

Die Teilhabe aller Menschen an weitreichenden, ihr Leben betreffenden Entscheidungen wie auch am wachsenden Wohlstand muss unbedingt gesichert werden, um eine Globalisierung mit menschlichem Antlitz zu verwirklichen. Trotz der intensiven Beschäftigung mit zentralen Globalisierungsfragen mussten jedoch Fragen, die sich aus dem Mandat oder aus der Bearbeitung der Themen ergaben, offen bleiben. Dem Deutschen Bundestag wird deshalb empfohlen, die Ergebnisse der Arbeit der Enquete-Kommission in der nächsten Legislaturperiode aufzugreifen und deren Arbeit fortzusetzen.

II. Stabilisierung der globalen Finanzmärkte

Gut funktionierende Finanzmärkte können einen wichtigen Beitrag zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung leisten. Sie unterstützen auf der einen Seite die Finanzierung von privaten und öffentlichen Investitionen und auf der anderen Seite die langfristige private Vermögensbildung von Individuen, Haushalten und Unternehmen. Überdies spielen die Finanzmärkte eine zunehmend wichtigere Rolle bei der Entwicklungsfinanzierung. Damit Finanzmärkte diese Funktionen erfüllen können, bedürfen sie – wie andere Märkte auch – eines institutionellen Rahmens. Denn Finanzbeziehungen sind prinzipiell nicht stabil. Die ständige Abwägung von Risiken, Chancen und die ständige Suche nach rentableren Anlagefeldern können

fehlschlagen. Die Finanzkrisen des vergangenen Jahrzehnts – genannt seien hier die Asien- und Mexikokrise, aber auch die jüngste Krise in Argentinien – haben gezeigt, wie kostspielig diese Instabilitäten für die betroffenen Gesellschaften sind und wie gefährlich es für die Stabilität des globalen Finanzsystems werden kann, wenn man es zulässt, dass sich Instabilitäten zu Finanzkrisen zuspitzen. Transparenz und effiziente Aufsicht zur Vermeidung oder Minderung von Risiken sind ebenso unverzichtbar wie Kontrollen kurzfristiger Kapitalströme, spekulativer Fonds mit großer Hebelwirkung („Hedge Fonds“) und Steueroasen (. . .).

Von den täglich auf Devisenmärkten gehandelten etwa 1,2 Billionen US-Dollar dienen allenfalls fünf Prozent der Finanzierung von Handelsgeschäften und Direktinvestitionen; der große Rest sind Arbitrage- und Spekulationsgeschäfte zwischen den international operierenden Finanzinstituten, die nur sehr mittelbar mit den realen Prozessen der Produktion zu tun haben (. . .).

Offensichtlich tragen Ratingagenturen und Finanzanalysten eine hohe Verantwortung *(für die Stabilität der Finanzmärkte, Anm. H.H.),* weil sie die Anleger in „irrationalem Überschwang“, wie der US-Notenbankpräsident Alan Greenspan meinte, in die gleiche Richtung leiten, und diese muss für die Entwicklungsdynamik von Ländern oder die Stabilität globaler Finanzmärkte keineswegs die angemessene sein. Wenn es denn zu Finanzkrisen kommt, sind die Kosten für alle gewaltig. Einen sehr hohen Preis haben die von einer Finanz- und Bankenkrise betroffenen Gesellschaften zu entrichten, es muss nämlich ein Teil des Bruttoinlandsprodukts zur Sanierung der Finanzindustrie verwendet werden (. . .).

Regulierungsbedarf globaler Finanzmärkte

Auch in den Industrieländern gibt es Regelungsbedarf, um finanzielle Stabilität zu schützen. Erstens ist zu beobachten, dass Finanzinnovationen auf globalen Märkten und Konzentrationsprozesse bei den Finanzinstituten die Gefahr mit sich bringen, dass die Kreditversorgung von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) schlechter und dass die Versorgung mit Bankdienstleistungen in der Fläche dünner werden. Obendrein kann die internationale Standardisierung der Regeln und Verfahren zur Risikoeinschätzung im Kreditgeschäft („Basel-II“-Prozess) dazu führen, dass Kredite für einen nicht geringen Teil der KMU teurer und in manchen Fällen sogar unzugänglich werden.

Die Kosten von Bankenkrisen in ausgewählten Ländern

Land	Deregulierung oder Privatisierung des Finanzsektors	Bankenkrise	Kosten der Bankenkrise für den staatlichen Haushalt in % des BIP
Mexiko	1989–1992	1995–2000	20
Ecudador	1992–1996	1998–2000	25
Argentinien	1990–1993	1994–1997	30
Venezuela	1989–1992	1994–2000	35
Südkorea	1992–1996	1998–2000	25
Thailand	1992–1996	1998–2000	22
Indonesien	1992–1996	1998–2000	50
Russland	1990–1994	1994–2000	40

Quelle: Nach Daten der World Bank

Geldwäsche wirksam bekämpfen

Zweitens ist nicht nur finanzielle Stabilität, sondern auch die Integrität der Finanzinstitutionen auf globalen Finanzmärkten wichtig. Integrität wird vor allem durch Geldwäsche illegal erwirtschafteter Erträge in großem Stil unterminiert. Der Internationale Währungsfonds (IWF) schätzt den Umfang der Geldwäsche auf bis zu fünf Prozent des globalen Bruttoinlandsprodukts. Es handelt sich um eine nicht zu vernachlässigende Größe, zumal dann, wenn die Vortaten berücksichtigt werden, die die im nächsten Schritt „weiß zu waschenden“ monetären Einnahmen erbringen: Drogenhandel, Anlagebetrug, Menschenschmuggel, Korruption, Steuerhinterziehung etc. (. . .). Zur Bekämpfung müssen die Empfehlungen der Financial Action Task Force (TATF), die Geldwäsche-Richtlinie der Europäischen Union und die Vorschläge der Konferenz der Parlamente der Europäischen Union vom 8. Februar 2002 zum koordinierten Vorgehen der EU gegenüber nicht kooperativen Ländern und Territorien als Richtschnur dienen. Die Enquete-Kommission empfiehlt die Verbesserung der Transparenz von Kapitalbewegungen, Sanktionsmöglichkeiten gegen nicht kooperierende Steueroasen und eine verbesserte internationale Finanzaufsicht sowie die Nutzung des Steuerrechts zur Aufdeckung von Gewinnen aus illegalen Geschäften – vom Drogenhandel bis zum Menschenschmuggel.

Stabilisierung der Finanzmärkte

Drittens ist die Stabilisierung der Finanzmärkte durch Regulierung der vornehmlich kurzfristigen Kapitalbewegungen und der Akteure sowie der „Marktplätze“, auf denen sie transferiert werden (vor allem in den „Offshore-Finanzzentren“), von großer Bedeutung; (. . .).

Einerseits wird auf die Bedeutung einer verbesserten Koordination der Geld- und Währungspolitik innerhalb und zwischen den großen Währungsräumen verwiesen. Zum anderen ist zur Reduzierung der Volatilität eine Devisentransaktionssteuer nach dem Vorschlag von James Tobin schon vor Jahren ins Gespräch gebracht worden. Internationale Devisentransaktionen würden mit einem geringen Steuersatz von weniger als 0,5 Prozent vom Umsatz belegt. Für langfristige Investitionen mit mehreren Jahren Festlegung fiele die Belastung kaum ins Gewicht, kurzfristige Transaktionen (so genannte Round-Tips, bei denen Summen oft mehrmals am Tag bewegt werden, um minimale Geldhandelsspannen auszunutzen) würden hingegen bei jedem Währungstausch besteuert. Sie würden außer bei großen Kursveränderungen unrentabel und daher unterbleiben. Dies könnte zur Beruhigung der Finanzmärkte beitragen. Die Enquete-Kommission empfiehlt deshalb der Bundesregierung, sich zunächst auf europäischer und dann auf internationaler Ebene für die Einführung einer Devisentransaktionssteuer einzusetzen (. . .). Ergänzend zur „Segmentation“ von Währungsmärkten durch die Devisentransaktionssteuer kann viertens ein Zusammenschluss kleinerer Währungsräume zur Stabilisierung von Währungs- und Finanzbeziehungen beitragen. Dies hatte auch James Tobin alternativ zu der „Tobin-Steuer“ vorgeschlagen (. . .).

Finanzierung der Entwicklungszusammenarbeit

Die nach wie vor wichtigste finanzielle Quelle der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) ist die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit, die internationale „Official Development Assistance“ (ODA). In den 70er Jahren hatten sich die Industrieländer darauf geeinigt, 0,7 Prozent des Bruttosozialprodukts für die Entwicklungszusammenarbeit aufzuwenden, haben aber bisher nur 0,22 Prozent erreicht. Deutschland liegt derzeit bei etwa 0,27 Prozent. Die Enquete-Kommission empfiehlt, die Mittel für öffentliche Entwicklungszusammenarbeit auf Grundlage verbindlicher Zeitpläne auf das angestrebte Niveau von 0,7 Prozent anzuheben. Privatwirtschaftliche Investitionen und Kapitaltransfers können die fehlenden öffentlichen Mittel nicht ersetzen, da sie sich vorrangig auf wenige (Schwellen-)Länder und auf den Abbau natürlicher Ressourcen konzentrieren.

Ein weiterer Beitrag zur Entwicklungszusammenarbeit ist der Abbau der hohen Verschuldung vieler Entwicklungsländer. Zins- und Tilgungszahlungen nehmen einen zu großen Anteil am jeweiligen Bruttoinlandsprodukt ein (. . .). Eine Fortsetzung der in Köln auf dem G7-Gipfel beschlossenen Initiative zur Entschuldung hoch verschuldeter, armer Länder (HIPC) ist notwendig. Denn eine nicht tragfähige äußere Staatsverschuldung lässt zu wenig Spielraum für Bildungs- und Gesundheitsprojekte, für die Verbesserung der materiellen Infrastruktur oder für die Errichtung einer rechtsstaatlichen Ordnung sowie für die Verbesserung der Geschlechtergerechtigkeit, als dass nachhaltige Entwicklung möglich wäre.

Gefahren für die Demokratie

Zu den Problemen liberalisierter Finanzmärkte gehört neben der Gefährdung der Stabilität und Integrität der Wirtschaft auch der Druck, den die großen Akteure auf den Finanzmärkten auf Unternehmen und Regierungen ausüben. Institutionelle Investoren setzen das Management großer Kapitalgesellschaften unter Druck, die Geschäftspolitik ausschließlich auf die Interessen der Aktionäre an schnellen Gewinnen und Steigerungen der Aktienkurse auszurichten (Shareholder-Value-Orientierung) und die Interessen anderer Gruppen, wie Arbeitnehmer und Verbraucher (Stakeholder), demgegenüber zu vernachlässigen. Mit der Drohung, ansonsten ihr Kapital abzuziehen, bringen sie auch demokratisch gewählte Regierungen dazu, ihre Wirtschafts-, Steuer- und Sozialpolitik an hohen Renditen auf Finanzanlagen auszurichten statt an Vollbeschäftigung, Wohlstand und gerechter Einkommens- und Vermögensverteilung sowie ökologischer Nachhaltigkeit. Auch ist es riskant, die sozialen Sicherungssysteme durch Privatisierung den Entwicklungen der Kapitalmärkte auszuliefern oder wie im Falle großer US-amerikanischer Pensionsfonds zum Motor des Shareholder-Denkens zu machen (. . .).

Reform der Institutionen von Bretton Woods

Um zu verhindern, dass die zu erwartenden Finanzhilfen des IWF (die letztlich von Steuerzahlern aufgebracht werden) im drohenden Krisenfall quasi als „Kreditversicherung“ in die Überlegungen von Investoren mit einbezogen werden (dies führt zu unangemessener Risikofreude, „Moral Hazard“, d.h. zu Geschäften zu Lasten der Steuerzahler), muss klargestellt werden, dass sich an den Kosten einer Krisenbereinigung nicht nur die Schuldner und die internationale Gemeinschaft, sondern auch die Gläubiger beteiligen müssen („Bail in“, „Private Sector Involvement“). Die Risiken von Investitionen müssen in wirtschaftliche Entscheidungen einbezogen werden. Private Investoren sollten nicht mehr damit rechnen können, dass die Kosten für von ihnen eingegangene offensichtliche Risiken durch die Steuerzahler getragen werden (. . .).

III. Globale Waren- und Dienstleistungsmärkte

Auf den Waren- und Dienstleistungsmärkten zeigt sich die Globalisierung insbesondere durch die rasante Steigerung des Außenhandels und der Direktinvestitionen im Ausland. Der Welthandel wuchs im Zeitraum zwischen 1980 und dem Jahr 2000 doppelt so schnell wie die Produktion, die Direktinvestitionen im Ausland wuchsen zehnmal so stark. Die Globalisierung des Güter- und Dienstleistungshandels verteilt sich aber nicht gleichmäßig auf alle Länder, Regionen oder Wirtschaftssektoren. Der größte Teil wird innerhalb formaler, intraregionaler Wirtschaftsverbünde wie der Europäischen Union (EU) oder der Nordamerikanischen Freihandelszone (NAFTA), zu der sich Kanada, die USA und Mexiko zusammengeschlossen haben, abgewickelt. Ein beträchtlicher Teil des Welthandels wird heute von Handelsblöcken bestritten wie die EU (Welthandelsanteil der intra- und extraregionalen Exporte 1998: 36 Prozent), gefolgt von der NAFTA (18,4 Prozent), ASEAN (6,1 Prozent) und MERCOSUR (1,5 Prozent). So wird allein das Handelsvolumen der EU zu etwa zwei Dritteln innerhalb des europäischen Binnenmarktes umgesetzt. Erst danach folgt vom Handelsumfang her der Handel zwischen den Blöcken EU, NAFTA und Japan (. . .).

Kleine und mittlere Unternehmen (KMU)

KMU können im Wettbewerb sehr flexibel und dynamisch reagieren. Trotzdem müssen sie mit vielfältigen Problemen kämpfen: Neben ungenügenden Finanzierungsmöglichkeiten (siehe auch Kapitel II) erweist sich die Knappheit geeigneter Fachkräfte zunehmend als Problem, außerdem fehlende Erfahrung und Ressourcen auf dem Gebiet der Außenwirtschaftsförderung und Kooperation sowie mangelnde Teilhabe an Forschung und Entwicklung. Hier empfiehlt die Kommission einen verstärkten Ausbau international ausgerichteter Beratungsangebote und die Förderung von Netzwerken, die sicherstellen, dass KMU weiterhin am Transfer von Forschungsergebnissen teilhaben können (. . .).

Korruptionsbekämpfung

Die Enquete-Kommission Globalisierung fordert, Bestechung und Bestechlichkeit auf jeder Ebene härter zu bestrafen und effektiver zu bekämpfen. Sie empfiehlt deswegen, die internationale Konvention der OECD gegen die Korruption tatkräftig zu unterstützen, bessere Information der Staatsanwaltschaft durch staatliche Stellen, insbesondere von Steuer- und Zollbehörden, zu gewährleisten und mehr Schwerpunkt-Staatsanwaltschaften zur Korruptionsbekämpfung einzurichten. Korruption sollte (. . .) härter sanktioniert und der Ausschluss von öffentlichen Aufträgen auf Zeit (Antikorruptionsregister) durchgeführt werden.

Verkehrsentwicklung und Verkehrskosten

Globaler Warenaustausch und verstärkte internationale Arbeitsteilung führen zu einer drastischen Steigerung des Verkehrsaufkommens mit dementsprechend negativen ökologischen Auswirkungen. Wenn die konkurrierenden Verkehrsträger nur unvollständig und unterschiedlich mit den volkswirtschaftlichen Kosten der Transportleistungserstellung belastet werden, hat dies vor allem zwei Probleme zur Folge: Billige Transportleistung verführt zur Verlagerung verschiedener Fertigungsbereiche über große Entfernungen über das gesamtwirtschaftlich sinnvolle Maß hinaus. Eine unterschiedliche Anlastung der volkswirtschaftlichen Kosten auf unterschiedliche Verkehrsträger führt zu Benachteiligungen, derzeit besonders von Binnenschifffahrt und Bahn.

Die Enquete-Kommission empfiehlt, die Internalisierung der sozialen und ökologischen Kosten im Verkehrsbereich voranzutreiben, Anreize für eine schrittweise Verlagerung des Verkehrs von der Straße auf Schiene und Wasserwege zu schaffen und umweltschädliche Subventionen vollständig einzustellen. Einnahmen aus umweltspezifischen Verkehrsabgaben sollten zweckgebunden in die Beseitigung der ökologischen und sozialen Folgelasten sowie für Maßnahmen der Verkehrsvermeidung und zur Förderung umweltfreundlicher Technologie im Transport- und Logistikbereich eingesetzt werden (. . .).

Dass die Verlagerungen *(großer Teile der industriellen Fertigung von den Industriestaaten in Schwellen- und Entwicklungsländer; Anm. H.H.)* aus betriebswirtschaftlicher Sicht „attraktiv“ sind, liegt daran, dass diese Kosten – wie bei der Finanzierung der Infrastruktur – auf die Gesellschaft überwälzt werden. Die ökologischen Kosten, wie etwa Schäden durch Flächenversiegelung oder Luftverschmutzung, stellen eine Form verdeckter Verschuldung dar. Erst nachfolgende Generationen werden für diesen Raubbau an Ressourcen in vielerlei Form „bezahlen“ müssen. Die Enquete-Kommission geht mit ihren einstimmig gefassten Empfehlungen davon aus, dass eine nachhaltige Verkehrspolitik die vollständige Internalisierung der sozialen und ökologischen Kosten der Leistungserstellung erfordert. Letztendlich kommt es darauf an, den Anstieg des Verkehrsaufkommens zu reduzieren, schrittweise Teile des heutigen

Frachtaufkommens von der Straße auf die Schiene und Wasserwege zu verlagern und den öffentlichen Personenverkehr zu fördern. Umweltschädliche Subventionen im Verkehrssektor müssen vollständig eingestellt werden.

Die Welthandelsorganisation WTO

Gravierenden Handlungsbedarf sieht die Kommission weiterhin in den Tätigkeitsbereichen der Welthandelsorganisation (WTO) (. . .). In den nächsten Handelsrunden wird es notwendig sein, die Position der Entwicklungsländer im Welthandel zu verbessern. Vorrangig geht es um einen deutlich erleichterten Marktzugang, insbesondere auch für Halbfertigprodukte und für weiterverarbeitete Primärprodukte. Auf der anderen Seite müssen Länder, die nachholende Entwicklung betreiben, teilweise und zeitlich begrenzt gegenüber Weltmarktangeboten auf volle Marktöffnung verzichten können. Um mit wenigstens annähernd guten Chancen am Welthandel teilnehmen zu können, müssen viele Lände der früher so genannten Dritten Welt zunächst im nationalen Rahmen erfolgreich eine Investitions- und Aufbaustrategie verfolgen können (. . .).

Gerade weil die Liberalisierung des Dienstleistungsmarktes die zukünftige Markt- und Sozialordnung des globalen Arbeitsmarktes betrifft, ist eine Verankerung der universell anerkannten ILO-Kernarbeitsnormen in das WTO-Abkommen unerlässlich. Kinder-, Sklaven- und Zwangsarbeit sollten selbstverständlich international geächtet und verboten sein. Aber selbst in den Industrieländern, das zeigt sich am Beispiel der Zwangsarbeit für Häftlinge US-amerikanischer Haftanstalten, ist dies nicht selbstverständlich (. . .).

Die Enquete-Kommission empfiehlt, die Bereiche der „hoheitlich erstellten Dienstleistungen“ wie Bildung und die so genannte Öffentliche Daseinsvorsorge von den Verhandlungen zum GATS auszunehmen. Darüber hinaus dürfen bei der Harmonisierung internationaler Dienstleistungsstandards beziehungsweise beim Abbau handelsverzerrender Dienstleistungsregulierungen keine internationalen Verpflichtungen eingegangen werden, die EU-Recht unterlaufen oder das Recht der Nationalstaaten auf national höherwertige Standards und Normen einschränken. Insbesondere im Rahmen der öffentlichen Auftragsvergabe wie auch bei den Marktzugangsregelungen für den europäischen Arbeitsmarkt müssen europäische oder nationalstaatlich vereinbarte höhere Standards in Bezug auf die Einhaltung von Tarifverträgen, Chancengleichheit, Nichtdiskriminierung sowie sozial-, umwelt- und wachstumspolitischer Ziele erhalten bleiben oder – besser noch – faktisch durchgesetzt werden (. . .).

Die Kommission ist sich einig, dass Umwelt- und Sozialstandards in der Wirtschaft unerlässlich sind. Die Kommission sieht deren Integration in das Regelwerk der WTO als geeignetes Mittel, um umwelt-, entwicklungs- und sozialpolitische Ziele zu verwirklichen. Sie empfiehlt auch die gleichrangige Berücksichtigung aller völkerrechtlich verbindlichen Vereinbarungen bei handelspolitischen Regelungen. Denn es besteht erfahrungsgemäß die Sorge, dass sonst GATT/WTO-Entscheidungen das Postulat der Handelsliberalisierung über alle anderen politischen, sozialen oder ökologischen Gesichtspunkte stellen. Die Kommission sieht die Notwendigkeit, das Verhältnis zwischen multilateralen Abkommen und denen der WTO zu klären, und zwar mit einem klaren Vorrang für die Durchsetzung von Menschenrechten beziehungsweise Friedens- und Umwelt- sowie sozialpolitischen Abkommen, falls es zu Konflikten zwischen dem internationalen Handelsrecht und diesen kommt. In diesem Sinne sollen die durchaus effektiven Streitschlichtungsverfahren und möglichen Sanktionsmechanismen genutzt werden (. . .).

Als zwischenstaatliche Organisation hängt die WTO in ihrer nur mittelbaren demokratischen Legitimation davon ab, dass alle Mitgliedsstaaten die gleichen Teilnahmemöglichkeiten an der Entscheidungsfindung und den Beschlüssen haben und auch praktizieren können. Hier bestehen allerdings Defizite: Das zahlenmäßige Gewicht der Entwicklungsländer – sie stellen rund 80 Prozent der WTO-Mitglieder – schlägt sich nicht in einem entsprechenden Einfluss nieder. Bedenklich ist außerdem, dass das entscheidende Gewicht bei den WTO-Verhandlungen wie bei zahlreichen anderen internationalen Institutionen (IWF, Weltbank, G7 oder OECD) bei den Regierungen liegt. Das erkennbare Demokratiedefizit sollte durch eine stärkere Beteiligung und Einflussnahme der Parlamente der Mitgliedsstaaten aufgelöst werden. Auch ist die Transparenz insbesondere im gerichtsähnlichen WTO-Streitschlichtungsverfahren bislang unbefriedigend. Die Vorschläge der Kommission zielen deshalb auch darauf ab, dass die WTO-Gremien ihre Entscheidungsfindungen gegenüber der Öffentlichkeit offen legen müssen.

IV. Globale Arbeitsmärkte

Ursächlich für die im internationalen Vergleich ungünstige Arbeitsmarktentwicklung in Deutschland sind weder die Entwicklung des Außenhandels noch kostenmäßige Nachteile der deutschen

Unternehmen und Produkte auf den Weltmärkten – demnach also nicht die Globalisierung im engeren Sinne. Vielmehr hat Deutschland in den letzten Jahren seine Position als zweitstärkstes Exportland nach den USA noch ausweiten können. (. . .) Der verstärkte Wettbewerbs- und Innovationsdruck führt zu schnellerer und flexiblerer Anpassung an die rasch wechselnden Gegebenheiten der internationalen Märkte. Ihre wesentlichen Merkmale sind der Anstieg von Qualifikationsanforderungen, der Wandel von Erwerbsformen, die zunehmende Arbeitszeitflexibilisierung sowie die strukturelle Arbeitslosigkeit. Die Globalisierung verschärft in Ländern mit hohem Produktivitäts- und Lohnniveau vor allem die Arbeitsmarktprobleme von Geringqualifizierten. Sie geraten in einen zunehmend schwierigeren Wettbewerb mit Beschäftigten in Niedriglohnländern. Die Enquete-Kommission sieht die Hauptursache der hohen Arbeitslosigkeit in der im internationalen Vergleich auffälligen Wachstums- und Nachfrageschwäche, die ihrerseits vor allem in der unzureichenden makroökonomischen Koordination der Fiskal-, Geld- und Lohnpolitik begründet ist. Die nicht bewältigten Folgen des ökonomischen Umbruches in den neuen Bundesländern belasten den Arbeitsmarkt in Deutschland zusätzlich. Die Kommission sieht deshalb Handlungsbedarf in verschiedenen Schwerpunktbereichen, die sowohl die Arbeitsmarkt- als auch die Beschäftigungspolitik auf der nationalen und insbesondere der europäischen Ebene betreffen.

Nationale Handlungsfelder

Auf nationaler Ebene gilt es vor allem, die Anstrengungen im Bereich der Bildungs- und Qualifizierungspolitik zu verstärken (. . .). Sie befähigen die Beschäftigten, die Innovations- und Flexibilisierungsanforderungen anzunehmen.

Für die Enquete-Kommission muss die aktive Arbeitsmarktpolitik der Bundesanstalt für Arbeit mehr als bisher an dem Ziel ausgerichtet werden, Arbeitssuchende in den regulären Arbeitsmarkt zu vermitteln. Auch dazu müssen die Anstrengungen in der beruflichen Weiterbildung neu geordnet und ausgebaut werden (. . .).

Als dritter Schwerpunkt auf der nationalen Handlungsebene sollten Arbeitszeitverkürzungen in den verschiedensten Formen eingesetzt werden. Vorrangig sind dabei Arbeitszeitverkürzungen, die die individuellen Bedürfnisse der Beschäftigten berücksichtigen (. . .).

Beschäftigungspolitik auf europäischer Ebene

Die Entwicklung von Wachstum und Beschäftigung wird ganz wesentlich davon beeinflusst, ob und inwieweit die makroökonomischen Rahmenbedingungen die Investitionen der Unternehmen sowie eine beschäftigungsorientierte Lohnpolitik fördern und zugleich die Investitionen der öffentlichen Hand Schritt halten mit dem Modernisierungsbedarf und den jeweiligen konjunkturellen Erfordernissen einer Volkswirtschaft. Geld- und Fiskalpolitik sind seit Beginn der 90er Jahre nicht beschäftigungsfördernd. Vielmehr war ihre Wirkung häufig prozyklisch, wachstumsdämpfend und beschäftigungshemmend. Die Kommission empfiehlt daher, den Aufgabenbereich der Europäischen Zentralbank (EZB) analog zur US-amerikanischen Federal Reserve Bank so zu erweitern, dass der Zentralbankrat bei seinen geldpolitischen Entscheidungen neben dem stabilitätspolitischen Ziel auch wachstums- und beschäftigungspolitische Ziele verfolgen muss (. . .).

Zudem sollte der europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt auf der Grundlage von Artikel 2 des EGV und in Anlehnung an das deutsche Stabilitäts- und Wachstumsgesetz weiterentwickelt werden. Artikel 2 des EGV orientiert sich insoweit auf eine konjunkturgerechte, antizyklische Fiskalpolitik in Europa, als er ein beständiges, nichtinflationäres und umweltverträgliches Wachstum sowie ein hohes Beschäftigungsniveau verlangt. Konjunkturbedingte staatliche Investitionen in die öffentliche Infrastruktur verbessern die Bedingungen für Wachstum und Beschäftigung über längere Zeiträume. Deswegen sollte ihre Finanzierung nicht aus der laufenden Periode getätigt werden. In konjunkturellen Schwächephasen darf eine auf Stabilität zielende Finanzpolitik auch nicht noch zusätzlich dämpfende Effekte ausüben. Sinkende Steuereinnahmen und steigende Sozialausgaben müssen durch eine höhere Neuverschuldung aufgefangen werden können. In Aufschwungphasen dagegen muss die Kreditaufnahme wieder zurückgeführt werden. Darüber hinaus empfiehlt die Kommission zur binnenwirtschaftlichen Stabilisierung der Konjunktur den Tarifparteien eine produktivitätsorientierte Lohnpolitik. Die Löhne sollten im Durchschnitt entsprechend dem langfristigen Produktivitätsfortschritt zuzüglich der Zielinflationsrate des EZB steigen (. . .).

V. Bereitstellung von Wissen und Informationen

Die Entwicklung der Informations- und Kommunikationstechniken (IuK-Techniken) und damit verbunden die Digitalisierung von Wissen hat in den Industriestaaten den Strukturwandel von

Wirtschaft und Gesellschaft beschleunigt. Häufig wird dieser Prozess als Übergang von der Industrie- zur Wissensgesellschaft beschrieben und in seinen Wirkungen mit dem Übergang von der Agrar- zur Industriegesellschaft im 19. Jahrhundert verglichen. Ein Hauptmerkmal dieses Wandels ist die wachsende Bedeutung von Information und Wissen und damit auch von Humankapital gegenüber anderen Produktionsfaktoren wie etwa Kapital, Rohstoffen oder Boden (. . .). Der sich vollziehende Strukturwandel ist durch den Trend zu Dienstleistungen (Tertiarisierung), zu Computern (Digitalisierung) und globaler Vernetzung der Ökonomie sowie die wachsende Wissensbasierung ökonomischer Prozesse gekennzeichnet. Er hat gravierende Folgen für die traditionelle, bisher industriegesellschaftlich geprägte Erwerbsarbeit, die sich sowohl in Bezug auf das bisherige starre Raum-Zeit-Gefüge der Arbeitswelt als auch in Bezug auf die Arbeitsformen und Arbeitsverhältnisse hin zu forcierter Rationalisierung, räumlicher und sozialer Zersplitterung und erleichterter Flexibilisierung von Arbeit verändert. Politisch zugespitzt sollte auf diese Trends vor allem durch mehr Bildung, mehr Teilhabe und ein höheres Maß an Flexibilität reagiert werden (. . .).

Digitale und soziale Spaltung

Die digitale Spaltung der Gesellschaft in diejenigen, die Zugang zu IuK-Techniken und damit zu Informationen und Wissen haben, und diejenigen, die keinen Zugang dazu haben (auch als „Digital Divide“ bezeichnet), ist ein zentrales Zukunftsproblem. Je mehr gesellschaftlich oder ökonomisch relevante Informationen und Kommunikationen in elektronischen Netzwerken stattfinden, desto stärker wirken sich soziale Unterschiede im Zugang zu den neuen IuK-Möglichkeiten aus. Die digitale Spaltung ist wesentlicher Bestandteil der sozialen Spaltung. (. . .) Die Hauptaufgaben der Politik zur Überwindung der digitalen Spaltung bestehen zum einen in der Schaffung eines Universalzugangs und der Verbesserung der dafür notwendigen infrastrukturellen Voraussetzungen. Durch die Einrichtung öffentlicher Zugangspunkte, die Schaffung eines Fonds, mit dem der Zugang zu bestimmten Diensten für ausgewählte gesellschaftliche Gruppen finanziert wird, und durch weitere Nutzungsanreize kann die Versorgung für alle zu einem akzeptablen Preis verbessert werden. Medienkompetenz ist zu fördern und die Internetinhalte sollten qualitativ und quantitativ verbessert werden.

Zum anderen müssen auch rechtliche Probleme gelöst werden, die das Medium Internet aufwirft. Der Staat muss Strukturen schaffen, die seinen Bürgerinnen und Bürgern den Selbstschutz ermöglichen, insbesondere in Bereichen wie dem Schutz der Privatsphäre, dem Verbraucherschutz und der IT-Sicherheit.

Das Patentrecht und das TRIPS-Abkommen

(. . .) Diesbezügliche Handlungsempfehlungen der Kommission gehen in Übereinstimmung mit den Menschenrechtsabkommen davon aus, dass die Bereitstellung von Wissen als öffentliches Gut anzusehen ist. Sie zielen darauf ab, das TRIPS-Abkommen mit der EU-Richtlinie (98/44) über den rechtlichen Schutz biotechnologischer Erfindungen (Biopatent-Richtlinie) hinsichtlich der aufgeführten Problembereiche Landwirtschaft, Gesundheit, Biodiversität einer Revision zu unterziehen. Im Rahmen dieser Revision sollten Lebewesen (einschließlich Mikroorganismen), Gene und Pflanzen generell von der Patentierung ausgeschlossen werden. Die Ausweitung des Patentrechts bewirkt auch, dass Bildung und Forschung (sowohl in der Industrie als auch im Hochschulsektor) als öffentliche Güter zurückgedrängt und mehr als bisher dem Verwertungsinteresse unterworfen werden. Entwicklungsländer haben das Nachsehen, weil 97 Prozent der Patente Unternehmen aus den Industrieländern gehören und etwa 90 Prozent der Patente, die in Entwicklungs- und Schwellenländern angemeldet werden, Firmen mit Sitz in Industrieländern.

Durch die Umsetzung des TRIPS-Abkommens wird auch der Transfer und die Verbreitung patentierter Umwelttechnologien in Entwicklungsländern erschwert, und es besteht die Gefahr, dass der Technologietransfer bei sehr restriktiver Lizenzpolitik des Patentinhabers verwehrt bleibt. Empfohlen werden deshalb Maßnahmen zur Steigerung der potenziell positiven Effekte und zur Reduzierung der potenziell negativen Wirkungen des TRIPS-Abkommens. Ansatzpunkt einer solchen Politik kann sowohl die Förderung der Verbreitung patentierter Umwelttechnologien als auch die Schaffung zusätzlicher Innovationsanreize für Umwelttechnologien sein, die speziell auf den Bedarf von Entwicklungsländern abzielen (. . .).

VI. Geschlechtergerechtigkeit

Geschlechtergerechtigkeit ist ein Querschnittsthema und gehört in alle Fachkapitel. So werden beispielsweise im Kapitel „Finanzmärkte“ so genannte *Gender Budgets* diskutiert, welche die Auswirkungen des Staatshaushaltes auf verschiedene Gruppen von Frauen und Männern analysieren; im Kapitel „Arbeitsmärkte“ wird gezeigt, dass

eine positive Korrelation zwischen Wachstum, Geschlechtergerechtigkeit und hohem Beschäftigungsstand möglich ist, diese Entwicklung jedoch ohne politische Steuerungen, ohne Gleichstellungsgesetze und ein bestimmtes Maß an Frauenfördermaßnahmen nicht zu erwarten ist (. . .). Die Wechselwirkungen von Globalisierung und Geschlechterverhältnissen sind komplex, können jedoch auf drei zentrale Mechanismen reduziert werden:

– *Erstens* wirkt Globalisierung zum Teil sehr ungleich auf die konkreten Lebens- und Arbeitsverhältnisse von Frauen und Männern, wodurch insbesondere viele arme Frauen in Entwicklungsländern sowohl kurz- als auch langfristig eher zu den Verliererinnen der Globalisierung gehören.

– *Zweitens* basiert die Globalisierung teilweise auf Ungleichheiten zwischen den Geschlechtern, die den Auswirkungen von Globalisierung gleichsam vorausgehen. Dies betrifft insbesondere den weiterhin eingeschränkten Zugang von Frauen zu Kompetenzen und Qualifikation, zur Erwerbstätigkeit, zu ökonomischen Ressourcen wie Grund- und Kapitalbesitz sowie zu Entscheidungspositionen. Selbst vor dem Gesetz sind Frauen vielfach nicht gleichberechtigt.

– *Drittens* verändert Globalisierung aber auch bestehende Geschlechterarrangements. Einige spezifische Gefährdungen und Benachteiligungen von Frauen nehmen zu. So zeigen Studien, dass Frauen überproportional von der asiatischen Finanzkrise und der darauf folgenden gesellschaftlichen Krise betroffen waren. Eine weitere frauenspezifische Gefährdung ist der Menschenschmuggel, der von den Vereinten Nationen als das „am schnellsten wachsende kriminelle Geschäft der Welt“ bezeichnet wird. Besonders Frauen und Kinder bilden eine neue globale „Dienstleistungsklasse“. Menschenschmuggel steht dabei primär mit dem Sexmarkt, dem Arbeitsmarkt und der illegalen Migration in Zusammenhang.

VII. Schutz der natürlichen Ressourcen

(. . .) Trotz eines gestiegenen Problemdrucks ist es der internationalen Staatengemeinschaft noch nicht gelungen, angemessen auf die globalen Umweltprobleme zu reagieren. Die Enquete-Kommission fordert deshalb einhellig, die Stärkung der globalen Umwelt- und Nachhaltigkeitsinstitutionen als vordringliche Aufgabe anzugehen. Dies betrifft insbesondere die Aufwertung des heutigen Umweltprogramms der Vereinten Nationen (UNEP) zu einer Weltumweltorganisation und schließt ein starkes Mandat sowie eine gesicherte und verbesserte finanzielle und personelle Ausstattung ein. Zwischenzeitlich sollte das Globale Umweltministerforum (GMEF) eine Antriebs- und Koordinierungsfunktion für den globalen Umweltschutz erhalten.

Die Enquete-Kommission plädiert dafür, die UN-Konferenzen zu nutzen, um die notwendige Strukturreform auf den Weg zu bringen und in den Entwicklungsländern Akzeptanz für die Reformüberlegungen zu schaffen (. . .).

VIII. Nachhaltige Entwicklung

Das Leitbild einer nachhaltig zukunftsverträglichen Entwicklung

Der Leitbegriff „Sustainable Development“, zu Deutsch „Nachhaltige Entwicklung“, steht für eine forcierte globale umwelt- und gesellschaftspolitische Entwicklung. Diese hat in der ersten Hälfte der neunziger Jahre die umwelt- und entwicklungspolitische Debatte geprägt. Weltweit bekannt wurde das Leitbild der nachhaltigen Entwicklung, als 1987 die Brundtland-Kommission für Umwelt und Entwicklung ihren Bericht „Unsere gemeinsame Zukunft“ vorlegte. Unter nachhaltiger Entwicklung wird dort eine Entwicklung verstanden, „die den Bedürfnissen der heutigen Generation entspricht, ohne die Möglichkeit künftiger Generationen zu gefährden, ihre eigenen Bedürfnisse zu befriedigen und ihren Lebensstil zu wählen“. Das Konzept der ökologisch, sozial und ökonomisch nachhaltigen Entwicklung bildete hier zum ersten Mal die Grundlage einer integrativen globalen Politikstrategie. Auch die Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ des 13. Deutschen Bundestages weist darauf hin, dass Nachhaltigkeitspolitik als Gesellschaftspolitik zu interpretieren ist, die im Prinzip und auf lange Sicht alle Dimensionen der Nachhaltigkeit gleichberechtigt und gleichwertig behandelt. Die konzeptionelle Schwäche einer von wirtschaftlichen und sozialen Fragestellungen isolierten Umweltdiskussion sollte überwunden werden.

IX. Entwicklung der Weltbevölkerung

Eng mit dem Thema Nachhaltigkeit ist die Frage nach der Entwicklung der Weltbevölkerung ver-

knüpft. Die Frage, wie viele Menschen die Erde „ertragen“ kann, ist nicht mit der Nennung einer bestimmten Zahl zu beantworten. Die Enquete-Kommission geht davon aus, dass die Weltbevölkerung bis zum Jahre 2050 mindestens um eine ebenso große Zahl wachsen wird wie in den vergangenen vier Jahrzehnten, d.h. um rund 80 Millionen Menschen jährlich. Der größte Teil des Bevölkerungswachstums wird in den Entwicklungsländern stattfinden (. . .). Die Enquete-Kommission geht weiter davon aus, dass sich die Altersstruktur erstmalig in der Geschichte der Menschheit umkehren wird. Da die Bevölkerung im Erwerbsalter in den nächsten Jahrzehnten infolge der Altersstruktur schneller wächst als die Gesamtbevölkerung, kann im globalen Maßstab ein mächtiger Anstieg der Arbeitslosigkeit und eine Vertiefung der Einkommenskluft die Folge sein. Diese Trends können nicht allein durch Wirtschaftswachstum verhindert werden. (. . .) Die konsequente Umsetzung der Beschlüsse der Kairoer UN-Konferenz für Bevölkerung und Entwicklung von 1994 verpflichtet auch den Bundestag zur Umsetzung seiner diesbezüglichen Beschlüsse. Zum Kernpaket dieser Beschlüsse gehören die Befriedigung des ungedeckten Bedarfs an Informationen und Dienstleistungen der Familienplanung, die Bewältigung der hohen Mutter-Kind-Sterblichkeit, die HIV/Aids-Prävention und sonstige reproduktive Basisgesundheitsversorgung sowie Investitionen in bevölkerungswissenschaftliche Forschung.

X. Globalisierung gestalten durch Global Governance

Politik in Mehr-Ebenen-Systemen

Globale politische Gestaltung, Global Governance, bedarf geeigneter Regelungsinstitutionen – auch jenseits der einzelstaatlichen Ebene. Grenzüberschreitende Probleme müssen in verflochtenen Mehr-Ebenen-Systemen bearbeitet werden. Nationalstaaten behalten zwar eine wichtige Scharnierrolle, sie sollen aber auch bestimmte Kompetenzen „nach oben“ (inter- und supranationale Ebenen) sowie „nach unten“ (lokale und regionale Politik) abgeben. Im Sinne des Subsidiaritätsprinzips sollten Probleme auf der (niedrigst möglichen) Ebene, die sachlich und organisatorisch angemessen ist, möglichst effizient und demokratisch gelöst werden.

Die zukunftsweisende Rolle der Zivilgesellschaft

Zivilgesellschaft steht für die Erweiterung der Möglichkeiten politischer Teilhabe und Mitwirkung an globalen Fragen und damit der Überwindung der weit verbreiteten Resignation gegenüber der repräsentativen Demokratie. Natürlich müssen auch nichtstaatliche Akteure stets aufs Neue ihre Glaubwürdigkeit beweisen und den Primat der parlamentarischen Demokratie und ihrer Regierung respektieren. Das gilt insbesondere bei der Gesetzgebung, beim Gewaltmonopol und bei der Verhandlungsführung in internationalen Konferenzen (. . .). Darüber hinaus müssen sowohl Wirtschaft als auch Gewerkschaften die Möglichkeit haben, zu wirtschafts-, arbeitsmarkt-, sozial- und umweltpolitischen Privatisierungs- und Deregulierungsvorhaben der internationalen Handels- und Finanzpolitik Stellung zu nehmen, damit die Gestaltungsaufgabe der europäischen Sozialpartner in Wirtschaft und Gesellschaft nicht auf Kosten der Globalisierung ausgehöhlt wird.

Aufgaben für die Parteien und das Parlament

Die Einrichtung der Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft“ zeigt, dass sich das Parlament der Herausforderungen bewusst ist und nach Antworten sucht. Als demokratisch gewählter Akteur sollte das Parlament im Rahmen einer Global Governance gestärkt werden: Es muss seine Kontroll- und Gestaltungsfunktionen auch auf die internationale Ebene ausdehnen. Für die Bundesrepublik Deutschland bedeutet das: Verbesserte Mitspracherechte des Bundestages in der außenpolitischen Entscheidungsfindung sowie ein verstärkter Austausch mit anderen Parlamenten und auch zivilgesellschaftlichen Akteuren auf europäischer und internationaler Ebene sind erste Schritte hierzu. Eine „Task Force“ sollte prüfen, welche weiteren organisatorischen Verbesserungen die angemessene parlamentarische Beschäftigung mit globalisierungsrelevanten Themen sicherstellen: etwa ein Koordinationsgremium zur ressortübergreifenden Verzahnung, zeitlich begrenzte themenbezogene „Task Forces“, ein Ausschuss mit Konsultationsrechten analog dem Europaausschuss oder ein querschnittsorientierter Bundestagsausschuss zur Globalisierung (dessen praktischen Gewinn die FDP-Arbeitsgruppe in Frage stellt) (. . .).

Ausgehend von der Diagnose, dass viele grenzüberschreitende Probleme nicht mehr mit den herkömmlichen Methoden und Instrumenten der nationalstaatlichen Außenpolitik Erfolg versprechend bearbeitet werden können, ist Globalisierung mehr als ein ökonomischer Prozess. Im Gegenteil: In Zukunft wird es darauf ankommen,

der Globalisierung ihre scheinbare Gesetzmäßigkeit zu nehmen. Die in Gang gekommenen Veränderungen waren zu Beginn der neunziger Jahre historisch möglich und politisch gewollt. Jetzt zeigen sich die Stärken wie die Schwächen dieses Prozesses. Beide Seiten der Medaille machen globale politische Gestaltung notwendig. Eine demokratische und handlungsfähige Global Governance soll dazu beitragen, dass die Chancen der Globalisierung für alle Menschen nutzbar sind, um möglichst breiten und nachhaltigen Wohlstand zu schaffen.

Einige Beispiele für Herausforderungen, die sich – in unterschiedlicher Intensität – durch Globalisierung verschärfen können

1. Schutz globaler (öffentlicher) Güter
   - Schutz des globalen Klimas und der Ozonschicht, Bewahrung der biologischen Vielfalt
   - Stabilität des internationalen Finanzsystems
   - Globale Infrastruktur zum Schutz vor Gesundheitsgefährdungen
2. Globale Wechselwirkungen (Interdependenzen)
   - Anpassungszwänge durch Standortwettbewerb, (Kosten-)Wettbewerb zwischen Sozial- und Umweltregulierungssystemen, höherer Effizienzdruck für Staatsapparate und öffentliche Bürokratien, Steuersenkungswettläufe
   - Zusammenhänge von Wirtschaftskrisen, Verelendungs- und Migrationsprozessen,
   - Zusammenhänge von Welthandel, Transporten und ökologischen Kosten der Mobilität
3. Globale Asymmetrien
   - Verteilungsprobleme, die durch ökonomische Globalisierung verschärft werden können, die nur einen Teil der Welt negativ und existenziell betreffen und z. B. zu Armut, Wassermangel, Krankheiten in Entwicklungsländern führen, während andere Teile davon sogar profitieren.
4. Grenzüberschreitende externe Effekte / regionale Probleme
   - grenzüberschreitende Probleme mit regionaler Tragweite (z. B. Grenzstreitigkeiten zwischen Indien und Paktistan);
   - Emissionen von Schadstoffen (z. B. grenzüberschreitende Luft- und Wasserbelastungen)
   - Migrationsursachen (Armut, politische Verfolgung, Umweltdegradation etc.)
   - Organisierte Kriminalität

Quelle: Deutscher Bundestag (Hrsg.), Schlussbericht der Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft", S. 417.

Bernd Klees

Dr. jur., geb. 1944; Professor für Arbeits-, Wirtschafts- und Sozialrecht am Fachbereich Recht der Fachhochschule Braunschweig/Wolfenbüttel.

Anschrift: Fachhochschule Braunschweig/Wolfenbüttel, Salzdahlumer Str. 46/48, 38302 Wolfenbüttel.

Veröffentlichungen u. a.: Das Recht auf Arbeit, Frankfurt/M. 1984; Arbeitslosigkeit und Recht, Frankfurt/M. 1984; Der gläserne Mensch im Betrieb, Zürich 1990[2]; Der Griff in die Erbanlagen, Braunschweig 1990; Bioethik in der Diskussion, Braunschweig 1998.

Stefan A. Schirm

Dr. rer. pol. habil., geb. 1963; Professor für Politische Wissenschaft an der Universität Stuttgart, Institut für Sozialwissenschaften; Leiter der Abteilung für Internationale Beziehungen.

Anschrift: Universität Stuttgart, Institut für Sozialwissenschaften, Breitscheidstr. 2, 70174 Stuttgart.
E-Mail: stefan.schirm@po.pol.uni-stuttgart.de
Website: www.uni-stuttgart.de/soz/ib

Veröffentlichungen u. a.: Krisen, Interessen und Instrumente. Zur Konzeption der Wirkungen globaler Märkte auf Staaten, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft, 9 (1999) 2; Globale Märkte, nationale Politik und regionale Kooperation in Europa und den Amerikas, Baden-Baden 2001[2]; Wie Globalisierung nationale Regierungen stärkt. Zur politischen Ökonomie staatlicher Antworten auf Globalisierung, in: Christine Landfried (Hrsg.), Politik in einer entgrenzten Welt, Köln 2002; Globalization and the New Regionalism, Cambridge 2002.

Heribert Dieter

Dr. rer. pol., geb. 1961; wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Forschungsgruppe Globale Fragen, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin.

Anschrift: Stiftung Wissenschaft und Politik, Ludwigkirchplatz 3–4, D-10719 Berlin
.E-Mail: heribert.dieter@swp-berlin.org

Veröffentlichungen u. a.: Die Asienkrise: Ursachen, Konsequenzen und die Rolle des Internationalen Währungsfonds, Marburg 1999[2]; World Economy – Structures and Trends, in: Paul Kennedy/Dirk Messner/Franz Nuscheler (Hrsg.), Global Trends and Global Governance, London 2002; Reshaping Globalization: A New Order for International Financial Markets. Centre for the Study of Globalization und Regionalization (CSGR), Working Paper 103/02 (www.warwick.ac.uk/fac/soc/CSGR/wpapers/wp10302.pdf).

Wolfgang Hetzer

Dr. jur., geb. 1951; 2000–2002 Referatsleiter im Bundeskanzleramt, Berlin; seither im Europäischen Amt für Betrugsbekämpfung, Brüssel.

Anschrift: Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF), Rue Joseph II, 30, B-100 Bruxelles.

Zahlreiche Veröffentlichungen zu den Themen: Organisierte Kriminalität, Geldwäsche, Wirtschaftsstrafrecht, Polizeirecht, Nachrichtendienste, Europäisches Strafrecht, Parteispenden, Gewinnabschöpfung.

Nächste Ausgabe

Günther Schmid
Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt:
Strategie und Vorschläge der Hartz-Kommission

Rudolf Hickel
Hartz-Zukunft: Arbeitslose effektiver in billige Jobs – Deregulierungsschub auf den Arbeitsmärkten

Frank Oschmiansky
Faule Arbeitslose?
Unfruchtbare Wiederkehr einer Debatte über Arbeitsunwillige und Leistungsmissbrauch

Christiane Morgenroth
Arbeitsidentität und Arbeitslosigkeit –
ein depressiver Zirkel

Heinz J. Ebenrett/Dieter Hansen/Klaus J. Puzicha
Verlust von Humankapital in Regionen **mit hoher Arbeitslosigkeit**

Thomas Kieselbach/Gert Beelmann
Arbeitslosigkeit als Risiko sozialer Ausgrenzung
bei Jugendlichen in Europa

Günter Thoma
Jugendarbeitslosigkeit bekämpfen – aber wie?

Bernd Klees *Essay*
Wirtschaftsethik der Globalität
Aus Politik und Zeitgeschichte, B 5/2003, S. 3–6

■ Unter den Bedingungen der sich vehement vollziehenden Globalisierung entfernen sich Wirtschaft und Ethik immer weiter voneinander, auch wenn sich manche Unternehmen gern mit ethischem Beiwerk schmücken. Wirtschaft schließt sich mehr und mehr hermetisch gegenüber ethischen Denkansätzen ab, wo sie diese nicht werbewirksam instrumentalisieren kann.

In Anbetracht der sich verschärfenden Konkurrenzbedingungen in der Weltwirtschaft erscheint insbesondere das Konstrukt einer Weltwirtschaftsethik eher als eine leere Begriffshülse, die mehr verbirgt als sie erhellt. Die schleichende Umformung von multinationalen zu transnationalen Unternehmen erfordert dennoch sowohl einen nationalen als auch einen internationalen Ordnungsrahmen, der politisch gestaltet werden muss.

Stefan A. Schirm
Politische Optionen für die Nutzung von Globalisierung
Aus Politik und Zeitgeschichte, B 5/2003, S. 7–16

■ Weltwirtschaftliche Globalisierung verändert die Handlungsoptionen von Regierungen, indem sie weltmarktorientierte Politik stimuliert. Wie kann der Staat Globalisierung nutzen und gestalten?

Anhaltende wirtschaftspolitische Unterschiede etwa zwischen den USA und Deutschland dokumentieren den erheblichen Spielraum für die Politik. Hohe Sozialstandards und Staatseinnahmen gerade in wirtschaftlich sehr offenen Staaten zeigen die Vereinbarkeit eines starken Staates mit Globalisierung. Bei Industrie- wie Entwicklungsländern kann durchaus eine Korrelation zwischen Freihandel und Wachstum beobachtet werden. Außenwirtschaftliche Öffnung sollte aber mit Anpassungshilfen für die Verlierer des Strukturwandels einhergehen. Schließlich kann „Global Economic Governance“ die Wachstumsdynamik der Globalisierung fördern und ihre Risiken in einen internationalen Ordnungsrahmen einbetten.

Heribert Dieter
Globalisierung ordnungspolitisch gestalten. Die internationale Finanzarchitektur nach den Finanzkrisen
Aus Politik und Zeitgeschichte, B 5/2003, S. 17–26

■ Die zahlreichen Finanzkrisen der vergangenen Jahre haben die Schwachstellen der heutigen Form der Globalisierung deutlich gezeigt. Vor allem die Liberalisierung des internationalen Kapitalverkehrs hat sehr viel weniger Vorteile als erwartet gebracht. Privates Finanzkapital fließt seit einigen Jahren aus den Entwicklungs- und Schwellenländern in die reichen Länder, nicht umgekehrt. Finanzmärkte benötigen einen ordnungspolitischen Rahmen. Dazu gehört ein internationaler „Gläubiger der letzten Instanz“ ebenso wie ein Insolvenzverfahren für überschuldete Staaten. Sollte diese Aufgabe nicht gemeistert werden, müssen Entwicklungs- und Schwellenländer sich selbst schützen. Partielle oder sogar umfassende Beschränkungen des Kapitalverkehrs sind denkbare Optionen. Deutlich wird aber auch, dass eine Tobin-Steuer keine ausreichende Antwort auf die von internationalen Finanzmärkten verursachten Probleme ist.

Wolfgang Hetzer
Globalisierung und Innere Sicherheit
Gesellschaftsordnung und Wirtschaftsverfassung
Aus Politik und Zeitgeschichte, B 5/2003, S. 27–34

■ Im Zuge der Globalisierung hat sich die Wohlfahrt zahlreicher Menschen zwar verbessert; es wird aber auch immer deutlicher, dass grenzüberschreitende Aktivitäten in vielerlei Hinsicht neue Risiken geschaffen oder bestehende Probleme in zahlreichen Staaten der Welt verschärft haben. Die kriminogene Wirkung der Globalisierung ist Gegenstand dieses Beitrages. Er analysiert die Zusammenhänge zwischen den Veränderungen in der Weltwirtschaft, der Entwicklung der Finanzmärkte und der Zunahme internationaler Delinquenz. Dabei wird auch die Leistungskraft überkommener Unterscheidungen – etwa zwischen innerer und äußerer Sicherheit, strafrechtlichem Rechtsgüterschutz und Risikovorsorge – einer Prüfung unterzogen.

Dokumentation
„Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten“
Eine Dokumentation in Auszügen aus dem Schlussbericht der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages
Aus Politik und Zeitgeschichte, B 5/2003, S. 35–46

■